

Handlungsspielräume und -restriktionen der Schweizer Konjunkturpolitik in der langen Stagnation der 1990er Jahre

Eine modellbasierte Evaluation

Abhandlung zur Erlangung der Doktorwürde
der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich

vorgelegt von
Daniel Lampart

von Willisau LU

Angenommen im Sommersemester 2006 auf Antrag von
Herrn Prof. Dr. Jakob Tanner und Herrn Prof. Dr. Ulrich Woitek

Dank

Das Verfassen der vorliegenden Dissertation wäre ohne die Mithilfe zahlreicher Personen wesentlich erschwert worden. Der Referent Prof. Dr. Jakob Tanner, aber auch der Koreferent Prof. Dr. Ulrich Woitek haben mit wichtigen Hinweisen geholfen, die Fragestellung sowie das umfangreiche und vielfältige Material zu strukturieren. Wichtig für das Zustandekommen der Arbeit waren auch Mitarbeiter der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF ETH). Der Leiter der KOF, Prof. Dr. Bernd Schips, sowie der Leiter der Abteilung „Konjunkturmfragen“, Richard Etter, ermöglichten es durch ihr Einverständnis, einen Teil meiner Arbeitszeit an der KOF für die Dissertation zu verwenden, dass sich die Arbeit daran nicht nur auf Abende und aufs Wochenende beschränkte. Sehr geholfen haben die KOF-Experten für Finanz- und Geldpolitik, Andres Frick und Stephan Betschart. Sie haben mir viele Fragen beantwortet, sie haben mit mir unzählige Diskussionen geführt und sie haben die Texte kritisch begleitet. Sehr grossen Dank gilt schliesslich meiner Partnerin Patrizia Staub, die mich auf verschiedenste Art und Weise unterstützt und entlastet hat, so dass ich mich in intensiven Arbeitsphasen voll auf die Dissertation konzentrieren konnte.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	7
1.1	Fragestellung	7
1.2	Forschungsstand	10
1.3	Methodologische Grundlagen und Motivation der Untersuchung	16
1.4	Bemerkungen zur Quellenlage	21
1.5	Aufbau der Untersuchung	21
2	Die lange Stagnation – Entwicklung der Fragestellung	25
2.1	Konjunkturverlauf 1987 bis 1997	27
2.1.1	Ausgangslage im Frühjahr 1988	27
2.1.2	Hochkonjunktur 1988 bis 1990	31
2.1.3	Wende 1990	37
2.1.4	Stagnation 1991 bis 1996	41
2.1.5	Ursachen der langen Stagnation aus zeitgenössischer Sicht – ein kurzer Überblick	57
2.2	Bestimmungsfaktoren der Konjunkturentwicklung	58
2.3	Politische Handlungsspielräume und Interventionsmöglichkeiten	60
3	Transmission der Konjunkturpolitik – Schätzung eines Makromodells	63
3.1	Modellierungsstrategie	63
3.2	Modellspezifikation	65
3.2.1	Entscheidung der Unternehmen über Technik, Produktion und Beschäftigung	68
3.2.2	Löhne und Preise	83
3.2.3	Einkommen und Konsum der privaten Haushalte	87
3.2.4	Übrige Güternachfrage	96
3.2.5	Finanzmärkte	105
3.2.6	Ergänzende stochastische Gleichungen	109
3.2.7	Staatsfinanzen	119
3.3	Modellsimulationen und Stabilitätstests	125
3.3.1	Dynamische Ex-post-Simulation	125
3.3.2	Out-of-Sample-Simulation	130
3.3.3	Simulation von Schocks	135
3.4	Modellkonsistente oder adaptive Erwartungen?	156
3.4.1	Zur Bedeutung von modellkonsistenten Erwartungen	156
3.4.2	Ergänzende Modellschätzungen	159
3.4.3	Modellkonsistente vs. adaptive Erwartungen in Politiksimulationen	164

3.5	Ursachen der langen Stagnation – Folgerungen aus den Modellsimulationen	174
4	Einfluss monetärer und fiskalischer Faktoren auf den Konjunkturverlauf 1988 bis 1996	178
4.1	Finanzpolitik	179
4.1.1	Finanzpolitisches Alternativszenario 1 – „verstetigte Finanzpolitik“	180
4.1.2	Finanzpolitisches Alternativszenario 2 – „verstetigte Finanzpolitik – Verzicht auf Sanierungsmassnahmen“	194
4.1.3	Finanzpolitisches Alternativszenario 3 – „expansive Finanzpolitik“	206
4.2	Geldpolitik	225
4.2.1	Geldpolitisches Alternativszenario 1 – „neutrale“ Zinspolitik	225
4.2.2	Geldpolitisches Alternativszenario 2 – „expansive“ Zinspolitik	227
4.2.3	Geldpolitisches Alternativszenario 3 – Stimmungseinflüsse auf den Aussenwert des Frankens gegenüber den europäischen Währungen	229
4.3	Syntheseszenario – Alternativen zur Schweizer Finanz- und Geldpolitik 1987 bis 1996	232
4.4	Folgerungen aus den Alternativszenarien	237
5	Die konjunkturelle Ausrichtung der Schweizer Finanzpolitik im historischen und im internationalen Vergleich	241
5.1	Die konjunkturelle Ausrichtung der Schweizer Finanzpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg	241
5.1.1	Gesetzliche Grundlagen	241
5.1.2	Praxis	242
5.2	Die konjunkturelle Ausrichtung der Schweizer Finanzpolitik im internationalen Vergleich	245
5.2.1	Indikatoren für die konjunkturelle Ausrichtung im internationalen Vergleich	246
5.2.2	Politische Ökonomie	252
6	Die prozyklische Finanzpolitik von 1988 bis 1996 – Normal- oder Sonderfall?	259
6.1	Die Entscheidungsträger in der Schweizer Finanzpolitik	260
6.1.1	Entscheidungskompetenzen der einzelnen Gebietskörperschaften über Personal- und Sachausgaben	261
6.1.2	Wer sind die relevanten Akteure?	268
6.2	Finanzpolitische Debatte in den späten 1980er Jahren aus konjunktureller Sicht	278
6.2.1	Ausgangslage	279
6.2.2	Voranschläge 1986/87, Finanzplan 1987–90	281
6.2.3	Finanzpolitische Positionsbezüge und Strategien 1986	284
6.2.4	Finanzpolitische Diskussion 1987 bis 1990	287
6.2.5	Zusammenfassung der Debatte	316
6.3	Neue Herausforderungen bei politischen Instabilitäten als Ausgabentreiber	319
6.3.1	Herausforderungen für die Schweizer Politik in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre	321

6.3.2	Restabilisierung und verstärkte marktwirtschaftliche Ausrichtung in den 1990er Jahren	339
6.3.3	Die Staatsausgaben unter sich verschiebenden politischen Prioritäten	345
6.4	Unsicherheit und Konjunkturverlauf – ein theoretischer Exkurs	353
6.5	Die prozyklische Finanzpolitik von 1988 bis 1996 als Normal- oder als Sonderfall? Ein Fazit	355
7	Zusammenfassung der Ergebnisse	361
8	Abkürzungsverzeichnis	371
9	Anhang	373
	Anhang 1: Verzeichnis der Modellvariablen	373
	Anhang 2: Übersicht über die Modellgleichungen	376
	Anhang 3: Einheitswurzeltests	379
	Anhang 4: Kointegrationstests	380
10	Bibliografie	382
10.1	Quellen	382
10.1.1	Statistiken	384
10.1.2	Tages-/Wochenzeitungen	385
10.1.3	Partei-/Verbandspublikationen	385
10.2	Darstellungen	386

1 Einleitung

1.1 Fragestellung

Die Schweizer Wirtschaft durchlief von 1991 bis 1996 die längste wirtschaftliche Schwächephase seit den 1930er Jahren. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen erreichte ein Niveau, wie es die Schweiz bisher nur aus anderen Ländern kannte. Diese Wirtschaftskrise hat in der öffentlichen Diskussion tiefe Spuren hinterlassen. Dies umso mehr, als die Schweiz im Jahre 2001 nach nur vier Jahren wirtschaftlicher Erholung erneut unter einer Konjunkturschwäche litt. Die Zahl der Stimmen mehrte sich, welche das Wachstumspotenzial der Schweizer Wirtschaft grundsätzlich in Frage zu stellen begannen. Die Schweiz hätte ein strukturelles Problem und drohe wirtschaftlich von ihrem Spitzenplatz ins europäische Mittelfeld abzurutschen. Während ein grosser Teil der Industrienationen ihre Konkurrenzfähigkeit verbessert hätten, hätte die Schweiz die Entwicklung verschlafen und an Vorsprung eingebüsst. Diese Ansicht wird mittlerweile auch von der Landesregierung vertreten. Sie wird denn auch nicht müde, darauf hinzuweisen, dass strukturelle Reformen erforderlich sind, um das Wachstumspotenzial der Schweizer Wirtschaft wieder zu erhöhen. Dieser mittlerweile dominierenden Ansicht steht eine Alternativhypothese gegenüber. Gemäss dieser handelt es sich bei der langen Stagnation von 1991 bis 1996 im Wesentlichen um eine nachfragebedingte Konjunkturschwäche, welche zu einem grossen Teil durch eine falsche Konjunkturpolitik verursacht wurde. Die Schweizer Wirtschaft ist grundsätzlich konkurrenzfähig und auch ohne tief greifende Reformen in der Lage, wieder zu prosperieren. Diese Alternativhypothese steht im Zentrum der vorliegenden Untersuchung: Ihre Erklärungskraft soll geprüft werden. Es ist die Frage zu beantworten, ob sich das schwache Wachstum der Schweizer Wirtschaft in den Jahren 1991 bis 1996 durch eine zu restriktive Finanz-und Geldpolitik erklären lässt. Und wenn ja, welches sind die Ursachen dieser verfehlten Politik?

Die Schweiz ist eine kleine offene Volkswirtschaft. Die hiesige konjunkturelle Entwicklung wird stark von der Wirtschaftslage in den wichtigsten Handelspartnern, namentlich in den grossen Nachbarländern aber auch in Übersee, geprägt. Eine erstarkende Güternachfrage in diesen Regionen überträgt sich in Form von

höheren Schweizer Exporten in diese Länder auf die Binnenwirtschaft, während eine konjunkturelle Schwächephase in den wichtigen Absatzländern über nachlassende Exporte auch die Schweizer Konjunktur beeinträchtigt. Eine Besonderheit der Schweizer Wirtschaft im internationalen Vergleich ist der starke Finanzplatz sowie die im Vergleich zur Wirtschaftsleistung der Schweiz grosse Bedeutung des Schweizer Frankens als Diversifikationswährung auf den globalen Finanzmärkten. Vertrauenskrisen oder Stimmungsschwankungen auf den Devisenmärkten hinterlassen oft Spuren im Austauschverhältnis des Frankens gegenüber anderen Währungen, selbst wenn sich diese nicht unmittelbar auf den Franken beziehen. Dadurch verändert sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft. Eine stimmungsbedingte Aufwertung des Frankens beispielsweise schmälert die Exportchancen der Schweizer Anbieter im Ausland, eine Abwertung hingegen verbessert die Absatzaussichten. Dieser Einfluss der Wechselkursentwicklung auf die Schweizer Konjunktur wird dadurch verstärkt, dass sich die ausländischen Importprodukte durch eine Franken-Aufwertung im Vergleich zu den im Inland für den heimischen Markt produzierten Gütern verbilligen und umgekehrt. Nicht nur die Exportwirtschaft, sondern auch die Binnenwirtschaft kann die Auswirkungen von Wechselkursbewegungen daher unmittelbar zu spüren bekommen.

In Teilen der Schweizer Öffentlichkeit, aber auch in der wissenschaftlichen Literatur wurde diese starke Abhängigkeit von der Konjunkturlage im Ausland sowie von der Wechselkursentwicklung dahingehend interpretiert, dass die kurzfristige Wirtschaftsentwicklung in der Schweiz resp. Schweizer Konjunktur in überwiegender Masse von externen, nicht beeinflussbaren Faktoren geprägt wird. Gemäss dieser Auffassung sollte sich die Wirtschaftspolitik deshalb darauf konzentrieren, für möglichst attraktive strukturelle Rahmenbedingungen zu sorgen und der konjunkturellen Entwicklung vergleichsweise wenig Beachtung zu schenken. Verschiedene Autoren, darunter u.a. der Schweizer Wirtschaftshistoriker Siegenthaler, wiesen aber anhand von empirischen Untersuchungen immer wieder auf die eigenständige und wichtige Rolle der Binnenwirtschaft bei der Schweizer Konjunktur-entwicklung hin. Namentlich was die Investitionen im Wohn- und Gewerbebau betrifft, aber auch in Bezug auf die Geld- und Fiskalpolitik wurde der Schweizer Wirtschaft ein beträchtliches konjunkturelles Eigenleben attestiert. Vergleicht man die Entwicklung der Schweizer Wirtschaft in den 1990er Jahren mit derjenigen in den Nachbarländern zeigt sich denn auch, dass die lange Stagnation von 1991 bis 1996 ein Schweiz-spezifisches Ereignis ist. Während sich die Konjunktur in Deutschland,

Frankreich, Italien und Österreich ab Mitte 1993 spürbar zu erholen begann, wuchs das Schweizer Bruttoinlandprodukt bis Anfang 1997 kaum.

Obwohl die Konjunkturpolitik in der Schweiz im Vergleich zu anderen (grösseren) Ländern einen geringeren Stellenwert hat, erteilt die Bundesverfassung den Behörden unmissverständlich einen konjunkturpolitischen Auftrag. Ziemlich präzise sind die Vorgaben für die Finanzpolitik: Bund, Kantone und Gemeinden müssen eine „konjunkturgerechte“ Einnahmen- und Ausgabenpolitik betreiben – dem Bund ist sogar eine antizyklische Ausgabenpolitik vorgeschrieben. Offener ist die Verfassungsbestimmung hingegen für die Geldpolitik. Die für die Geldpolitik zuständige Schweizerische Nationalbank (SNB) wird auf eine Politik verpflichtet, welche dem „Gesamtinteresse des Landes“ dienen muss.

Diese gesetzlichen Grundlagen sind keinesfalls als gut gemeinte, ökonomisch aber irrelevante Paragraphen aufzufassen. Bund, Kantone und Gemeinden sowie die Schweizerische Nationalbank können das wirtschaftliche Geschehen auf den Güter-, Finanz- und Arbeitsmärkten in der Schweiz nicht nur mittel- und langfristig durch das Setzen von Rahmenbedingungen, sondern auch kurzfristig durch ihr Einnahmen- und Ausgabenverhalten bzw. durch die Liquiditätsversorgung in erheblichem Masse prägen. Der Staat tritt auf den Güter- und Arbeitsmärkten als bedeutender Nachfrager auf; er ist ein grosser Investor und benötigt für die Erfüllung seiner Aufgaben Personal sowie Waren und Dienstleistungen von privaten Anbietern. Zudem fliessen insbesondere den privaten Haushalten über staatliche Transfers umfangreiche Mittel zu. Gleichzeitig wird über Steuern und andere Abgaben private Kaufkraft abgeschöpft. Bund, Kantone und Gemeinden prägen die Konjunkturentwicklung über die Einnahmen- und Ausgaben folglich auch dann, wenn sie nicht explizit Konjunkturpolitik betreiben, sondern „nur“ ihre staatlichen Aufgaben wahrnehmen; die Konjunkturpolitik ist nicht unabhängig von anderen Politikbereichen: Realisieren die Kantone zur besseren Erschliessung gewisser Regionen beispielsweise grosse, zusätzliche Strassenbauvorhaben, ohne dass sie von den privaten Haushalten und Unternehmen mehr Kaufkraft abschöpfen, hat dies eine nicht zwingend intendierte konjunkturstimulierende Wirkung. Die – von den staatlichen Behörden rechtlich unabhängige – Nationalbank beeinflusst das Wirtschaftsgeschehen über die Finanzmärkte, indem insbesondere dem Geldmarkt mehr oder weniger Liquidität zugeführt wird. Über eine üppigere Liquiditätsversorgung beispielsweise versucht sie die Zinsen zu senken. Dies überträgt sich auf den Aussenwert des Frankens und dadurch auf den Schweizer Aussenhandel sowie auf die Langfristzinsen im Inland, wodurch die Bautätigkeit aber auch der private Kon-

sum beeinflusst werden. Im Gegensatz zur Finanzpolitik, welche mit den Einnahmen- und Ausgaben auch oder in erster Linie andere politische Ziele als Stabilisierungsziele verfolgt, steht bei der Geldpolitik die stabilisierende Wirkung im Vordergrund. Im Vergleich zur Geldpolitik, welche von einer einzigen Institution unter der Verantwortung eines dreiköpfigen, vom Bundesrat unbefristet ernannten Direktoriums wahrgenommen wird, ist es, was die Finanzpolitik betrifft, problematisch von *der* Finanzpolitik reden. Einerseits setzt sich der föderalistische Schweizer Staat mit Bund, 26 Kantonen und knapp 3000 Gemeinden aus vielen voneinander ziemlich unabhängigen Gebietskörperschaften zusammen und andererseits stellen die Einnahmen- und Ausgaben der jeweiligen Gebietskörperschaften aufgrund des demokratischen Systems das Ergebnis eines Kräftemessens verschiedener politischer Interessen dar.

Doch trotz dieser Vorbehalte und Erschwernisse haben die politischen Institutionen der Schweiz einen verfassungsmässigen konjunkturpolitischen Auftrag. Und es ist gerade unter diesen Bedingungen besonders interessant zu evaluieren, ob die Behörden diesen Auftrag oder diese Pflicht erfüllt haben. Inwiefern sind wirtschaftspolitische Fehler Ursache der schwachen Konjunkturentwicklung in den Jahren 1991 bis 1996? Im Zentrum der Untersuchung steht die Finanzpolitik, einerseits weil sie einen ziemlich präzisen gesetzlichen Auftrag hat, andererseits weil sie – wie im Verlauf der Untersuchung gezeigt wird – die gesetzlichen Vorgaben besonders deutlich verfehlt hat.

1.2 Forschungsstand

Wie in der öffentlichen Diskussion kursieren auch in der wissenschaftlichen Literatur deutlich voneinander abweichende Ansichten über die Ursachen der schwachen Entwicklung der Schweizer Wirtschaft in den 1990er Jahren. Etwas zugespitzt formuliert stehen sich auch hier zwei Lager gegenüber. Auf der einen Seite werden grundlegende angebotsseitige oder strukturelle Probleme als Ursache der wirtschaftlichen Schwäche geltend gemacht (strukturelle Perspektive), wobei die von den Vertretern dieser Perspektive eine „Wachstumsschwäche“ diagnostiziert wird, welche sich nicht auf den Zeitraum von 1991 bis 1996 beschränkt, sondern je nachdem bereits seit den 1970er oder 1980er Jahren und über die 1990er Jahre hinaus bis zum aktuellen Rand anhält, sich aber in den 1990er Jahren verstärkt hat. Die andere Seite betrachtet die Stagnationsphase als Folge einer vor allem konjunkturpolitisch bedingt unzureichenden Güternachfrage und attestiert der

Schweizer Wirtschaft grundsätzlich gute Wachstumschancen (konjunkturelle Perspektive). Die wirtschaftliche Schwächephase ist für die Vertreter der konjunkturellen Perspektive ein zeitlich begrenztes Ereignis.

Die Diskussion über die Schweizer Wirtschaftsentwicklung in der jüngeren Vergangenheit wird zum Zeitpunkt des Abschlusses dieser Untersuchung von der Angebotsperspektive dominiert.¹ Der Internationale Währungsfonds (GAGALES 2002), die OECD (2006), aber auch das EidG. Volkswirtschaftsdepartement (2002) diagnostizieren eine grundlegende Wachstumsschwäche der Schweizer Wirtschaft, welche sich in den 1990er Jahren akzentuiert haben soll. Das Schweizer BIP wächst gemäss diesen Untersuchungen weniger stark als dasjenige der meisten vergleichbaren Länder. GAGALES (2002) stützt sich bei seiner Untersuchung auf länderübergreifende Wachstumsregressionen (Cross-Country Growth Regressions) über den Zeitraum von 1980 bis 1999.² Gemäss diesen Schätzungen spielt ein internationaler Konvergenzeffekt eine zentrale Rolle: Reichere Länder wachsen langsamer als ärmere (Catch-up-Hypothese). Ein weiterer Erklärungsfaktor ist, dass die Schweiz mit den internationalen wirtschaftlichen Liberalisierungsbestrebungen (z.B. im Rahmen der europäischen Integration) nicht Schritt gehalten hat und dadurch Wettbewerbsvorteile verloren hat. GAGALES (2002) weist jedoch darauf hin, dass seine Schätzungen mit einer „considerable uncertainty“ behaftet sind; insbesondere würde der „unusually long recession in the 1990s“ nicht eigens Rechnung getragen. Die OECD (2006) und das EidG. Volkswirtschaftsdepartement (2002) argumentieren nicht anhand von ökonometrischen Modellen, sondern deskriptiv.³ Sie vergleichen Zeitreihen für verschiedene Länder und kommen so zum Schluss, dass das schwächere Wachstum der Schweiz im Wesentlichen von einem gegenüber anderen Staaten zu geringen Wachstum der Arbeitsproduktivität herrührt. Als Ursachen dafür werden u.a. ein unzureichender Wettbewerb auf dem Binnenmarkt und in den Netzwerkindustrien (Telekommunikation) sowie ein übermässiger Agrarschutz genannt, wobei die Kausalität nicht empirisch getestet wird. Drastischer fällt der

¹ Bemerkenswert ist allerdings, dass der Arbeitgeber-Dachverband ECONOMIESUISSE (2006) nach dem für den Verband offenbar zufriedenstellenden Abschluss der bilateralen Verhandlungen mit der EU sich nun auf den Standpunkt zu stellen beginnt, dass für die „schwache Wachstumsperformance der Schweiz in der Dekade der 1990er Jahre [...] in erster Linie wirtschaftspolitische Faktoren verantwortlich [sind] und viel weniger der Verzicht auf die integrationspolitische Vertiefung mit dem EWR-Nein von 1992“ (1).

² Das Sample enthält 91 Länder. Die Daten stammen aus den World Bank's World Development Indicators.

³ Weitere deskriptive Analysen zu diesem Thema sind: BODMER/BORNER (2004), welche wie bereits in BORNER ET AL. (1990) die direkte Demokratie als Wachstumsbremse darstellen, sowie DREHER/STURM (2005), für die Verkrustungen im Binnenmarkt zu einer Wachstumsschwäche geführt haben.

Befund für die Schweiz bei KEHOE/PRESCOTT (2002) aus; die Schweiz soll sich seit 1973 sogar in einer „great depression“ befinden: Gemessen am Benchmark von jährlich durchschnittlich 2 Prozent BIP-Wachstum pro Person im erwerbsfähigen Alter – dem Wachstum des „industrial leader“ USA – hätte sich die Schweiz bis ins Jahr 2000 einen Rückstand von über 30 BIP-Prozenten eingehandelt.

ABRAHAMSEN ET AL. (2005) haben die Datenbasis dieser deskriptiven Ländervergleiche bemängelt. Wird beispielsweise nicht wie in KEHOE/PRESCOTT (2002) das Wachstum des BIPs pro Erwerbsperson, sondern das Wachstum des BIPs pro Arbeitsvolumen (in Stunden) verglichen, liegen die Schweiz und die USA im Zeitraum von 1980 bis 2000⁴ mit Ausnahme der Jahre 1991 bis 1996 weitgehend gleichauf. Wird noch der Entwicklung der Terms-of-trade⁵ und der unterschiedlichen Definition des BIPs in den beiden Volkswirtschaften Rechnung getragen, so wird der „Leader“ USA von der Schweiz sogar überflügelt. Das im Vergleich zur USA geringere Trendwachstum der Schweizer Wirtschaft könnte deshalb gemäss ABRAHAMSEN ET AL. (2005) auch ein statistisches Artefakt aufgrund von systematischen Messfehlern sein.

Eine Brücke zwischen der längerfristigen Angebots- und der kürzerfristigen Konjunkturperspektive schlagen ABRAHAMSEN ET AL. (2003). Sie schätzen, wie GAGALES (2002), länderübergreifende Wachstumsregressionen – allerdings über den wesentlich längeren Zeitraum von 1960 bis 2000⁶ und kommen zum Schluss, dass sich die Schweizer Wirtschaft in dieser Zeit in Einklang mit ihrem Wachstumspotenzial entwickelt hat. Um höhere Wachstumsraten zu erreichen, hätte die Akkumulation von Sach- und Humankapital erhöht sowie das Erwerbspersonenpotenzial stärker ausgeschöpft werden müssen. Dafür, dass das Schweizer BIP-Wachstum durch Schweiz-spezifische Regulierungen (mangelnder Wettbewerb u.a.) behindert wird, finden ABRAHAMSEN ET AL. in den Daten keine Evidenz. Hingegen kann für die

⁴ Im Unterschied zu KEHOE/PRESCOTT (2002) betrachten ABRAHAMSEN ET AL. (2005) nur die Zeit ab 1980 betrachtet, da für die 1970er Jahre einerseits keine zuverlässigen BIP-Zahlen existieren und andererseits aufgrund des Rückgangs der ausländischen Wohnbevölkerung nach 1973 eine Verschiebung des BIP-Niveaus gegen unten resultierte.

⁵ In der Schweiz haben sich die Terms-of-trade (Export- vs. Importpreise) zwischen 1980 bis 2000 um rund 35 Prozent erhöht, was weltweit fast einzigartig ist. Es ist zu vermuten, dass sich dahinter auch Messfehler verbergen. Diese Entwicklung der Terms-of-trade führte dazu, dass zur Beurteilung der Schweizer Wirtschaftsentwicklung vermehrt auf ein um diese Effekte bereinigtes Command-GDP abgestellt wird (KOHLI 2002).

⁶ Das Sample enthält 90 Länder. Die Daten stammen aus dem Penn World Table 6.1. Jeweils fünf Jahre werden zu einem Beobachtungszeitpunkt zusammengefasst.

erste Hälfte der 1970er und der 1990er Jahre eine konjunkturelle Unterperformance der Schweiz nachgewiesen werden: Die Schweizer Wirtschaft wuchs unter ihrem Potenzial, während in den 1980er Jahren die Produktionsfaktoren überbeansprucht wurden.

Disaggregierte Untersuchungen zum Schweizer Wachstumspotenzial sind ARVANITIS/HOLLENSTEIN/MARMET (2006), ARVANITIS/STAIB (2002) und ARVANITIS/MARMET (2000). Mittels internationalen Branchenvergleichen zeigen diese Studien, dass die Schweizer Wirtschaft in den 1990er Jahren grundsätzlich international konkurrenzfähig war, und zwar sowohl was die technologische, als auch was die preisliche Wettbewerbsfähigkeit betrifft. Die angebotsseitigen Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Expansion waren intakt. Temporär allerdings, insbesondere von 1994 bis 1996, wurde die preisliche Konkurrenzfähigkeit durch Wechselkurschocks beeinträchtigt.⁷

Ende der 1990er Jahre wurde im Rahmen des „Integrationsberichtes“ des Bundesrates (SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT 1988a) versucht, die gesamtwirtschaftlichen Effekte des Abseitsstehens der Schweiz vom europäischen Integrationsprozess abzuschätzen. Die Studien kommen zum Schluss, dass das Schweizer Pro-Kopf-BIP bei einem EU-Beitritt langfristig höher liegen würde als unter dem Status quo, wobei die Schätzungen stark auseinander gehen. Gemäss MÜLLER/GRETHNER (1999) sind es 0.8 Prozent, MÜLLER/VAN NIEUWKOOP (1999) schätzen eine Niveauerhöhung um 3 Prozent, wobei über einen Zeitraum von mehr als 5 Jahren negative Anpassungseffekte zu verzeichnen wären (BÄRLOCHER ET AL. 1999). Der Abschluss der Bilateralen Verträge („Bilaterale I“) würde gemäss diesen Schätzungen zu einem um 0.6 Prozent höheren Pro-Kopf-BIP führen. Das Abseitsstehen der Schweiz geht gemäss diesen Studien somit einer tieferen Wertschöpfung einher. Das Ausmass scheint aber eher gering zu sein.⁸

⁷ Eine eher anekdotische Argumentation gegen die Angebotssicht wäre zudem, dass die Stagnation im Laufe des Jahres 1996 zu Ende ging, obwohl sich die Struktur der Schweizer Wirtschaft nicht wesentlich geändert hatte. Zum Beispiel war erst ein kleiner Teil der vom Bundesrat initiierten angebotsseitigen Reformen („Revitalisierungsmassnahmen“) in Kraft getreten (SECO 2001), so die Mehrwertsteuer auf den 1. Januar 1995 und des Gesetz über den unlauteren Wettbewerb (Aufhebung der Bestimmungen über den Sonderverkauf) auf den 1. November 1995. Erst kurz vor oder erst während des Aufschwungs wurden das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (1. Januar 1996), das revidierte Kartellgesetz (1. Juli 1996) und das Binnenmarktgesetz (1. Juli 1996) in Kraft gesetzt.

⁸ Die Arbeitgeberorganisation ECONOMIESUISSE (2006) kommt in einer allerdings nur deskriptiven Gegenüberstellung der verschiedenen Faktoren hingegen zum Schluss, dass sich die wirtschaftlichen Vor- und Nachteile die Waage halten, so dass der Nettoeffekt eines EU-Beitritts null ist.

In der Literatur untersucht wurde auch die Frage, inwiefern die in den 1990er Jahren stark gestiegene Arbeitslosigkeit strukturelle Ursachen hat. STALDER (1997) und ZANETTI (1998) kommen zum Schluss, dass die strukturelle Arbeitslosigkeit in der Schweiz in den 1990er Jahren im Vergleich zu den 1980er Jahren zwar gestiegen, die hohe Arbeitslosigkeit der 1990er Jahre jedoch zur Hauptsache konjunkturell bedingt sei.⁹ Die Hypothese, die Arbeitslosigkeit in der Schweiz sei in den 1990er Jahren vor allem deshalb so stark angestiegen, weil in den 1980er Jahren den Saisonbranchen Bau- und Gastgewerbe zu grosszügige Saisonnierskontingente gewährt wurden, wodurch in hohem Masse unqualifizierte Arbeitskräfte in die Schweiz kamen, welche später eine Jahresaufenthalter- oder Niederlassungsbewilligung erlangten und somit ALV-anspruchsberechtigt waren, lässt sich empirisch nur teilweise belegen. Zwar überstieg der Anteil der ausländischen Arbeitslosen an den Arbeitslosen insgesamt mit rund 45 Prozent den Anteil Ausländer an den gesamten Erwerbstätigen von etwas unter 20 Prozent um mehr als das Doppelte. GOLDER (1998) allerdings stellte anhand von Daten der Schweizerischen Arbeitskräfterhebung SAKE fest, dass die Qualifikation keinen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit hat, arbeitslos zu werden. Vielmehr spielt die Herkunft eine Rolle. ImmigrantInnen aus Südeuropa und aus der so genannten übrigen Welt haben ein deutlich höheres Arbeitslosigkeitsrisiko als NordeuropäerInnen. Dass AusländerInnen überproportional häufig unter den Arbeitslosen vertreten sind, ist kein Schweiz-spezifisches Phänomen. WERNER/KÖNIG (2001) kommen für die EU zu einem ähnlichen Befund. Dass die Zahl der registrierten Arbeitslosen in den 1990er Jahren auf einen historischen Höchstwert stieg ist gemäss FLÜCKIGER (1998) auf Veränderungen sowohl bei der Arbeitsnachfrage der Unternehmen als auch beim Meldeverhalten der Arbeitslosen zurückzuführen. Die Arbeitsnachfrage reagierte zu Beginn der 1990er Jahre schneller auf den Abschwung als in früheren Abschwungphasen. Die Arbeitgeber haben Arbeitskräfte schneller und in grösserem Ausmass entlassen. Ein Grund für dieses veränderte Verhalten ist die seit der AVIG-Revision 1984 restriktivere Kurzarbeitsentschädigung.¹⁰ Die verstärkten Entlassungen dürften zudem durch im Vergleich zu den siebziger und achtziger Jahren grosszügigeren Leistungen der Ar-

⁹ S. auch SHELDON (2000). Bereits während der Stagnationsphase kamen SHELDON (1993), FLÜCKIGER (1994), STALDER (1994) zu ähnlichen Schlussfolgerungen.

¹⁰ Im Gegensatz zur Zeit vor der Revision, als der Einkommensausfall bei Kurzarbeit vollumfänglich durch die Versicherung kompensiert wurde, verringerte sich die Kompensation nach der Revision auf maximal 80 Prozent des versicherten Einkommens. Zusätzlich wurden die Kontrollen verstärkt. Darüber hinaus mussten die Unternehmen einen halben Tageslohn pro Monat übernehmen.

beitslosenversicherung bei Arbeitslosigkeit erleichtert worden sein. Auf der Seite des Arbeitsangebotes ist gemäss FLÜCKIGER (1998) eine im Vergleich zu früheren Abschwungphasen, z.B. in den 1970er Jahren, weniger flexible Reaktion ausschlaggebend. Dies einerseits deshalb, weil ein grosser Teil der erwerbstätigen AusländerInnen sich nicht mehr befristet (v.a. Saisonarbeiter, aber auch Jahresaufenthalter) in der Schweiz aufhielt, sondern im Besitze einer Niederlassungsbewilligung war. Zudem hat sich das Angebotsverhalten der ansässigen ArbeitnehmerInnen verändert, und zwar insbesondere bei den Frauen. Diese sind besser ausgebildet als vor zwanzig, dreissig Jahren und drängen generell stärker auf den Arbeitsmarkt als früher. Zudem melden sie sich bei Arbeitslosigkeit nun in stärkerem Ausmass bei den Arbeitsämtern. Dazu kommt, dass die Bezugsdauer für Leistungen der Arbeitslosenversicherung über die 1990er Jahre deutlich erhöht wurde, was den Anreiz, bei den Arbeitsämtern registriert zu bleiben, erhöhte.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Hypothese, das schwache Wirtschaftswachstum in den 1990er Jahren sei vor allem auf den Zeitabschnitt von 1991 bis 1996 begrenzt und in erster Linie konjunkturell bedingt, durch die referierten empirischen Untersuchungen starke Evidenz erhält. Dieser Befund schliesst jedoch nicht aus, dass die Schweiz gemäss der Catch-up-Hypothese als reiches Land *ceteris paribus* eine geringere Wachstumsdynamik aufweist als ärmere Länder (GAGALES 2002). Dieser Prozess beschränkt sich jedoch nicht auf die 1990er Jahre, sondern dürfte bereits seit längerer Zeit anhalten. Auch ist aufgrund der Wachstumsregressionen anzunehmen, dass die Schweiz durch eine stärkere Investitionsaktivität im Inland und ev. durch institutionelle Reformen das Trendwachstum grundsätzlich erhöhen bzw. diesem Catch-up-Prozess etwas entgegensetzen könnte.

Einige Studien haben versucht, die Hypothese der Nachfrageschwäche eingehender zu prüfen und sind insbesondere der Frage nachgegangen, inwiefern die Stagnation der Schweizer Wirtschaft von 1991 bis 1996 durch negative, monetär oder fiskalisch bedingte Impulse verursacht sein könnte. Die Untersuchungen kommen zum Schluss, dass namentlich die Aufwertung des Frankens ab 1993 das Schweizer Wirtschaftswachstum in nennenswertem Ausmass gedämpft hat. Im Halbjahresbericht der KOF vom Herbst 1996 (KOF 1996/2) finden sich erstmals Simulationen mit einem makroökonomischen Modell für die Schweizer Wirtschaft. Es werden die Auswirkungen von drei Alternativszenarien simuliert, nämlich einem ab dem ersten Quartal 1993 konstant gehaltenen nominellen Aussenwert des Frankes, einem Verzicht auf die Einführung der Mehrwertsteuer 1995 und einer ab 1993 konstanten Abschöpfungsquote (Steuerbelastung, Sozialversicherungsbei-

träge). Daraus hätte über die Zeit von 1993 bis 1996 kumuliert ein um 3.5 Prozent höheres BIP-Niveau resultiert, wobei der Wechselkurseffekt am stärksten ist. GAILLARD/ETTLIN (2002) untersuchen die Einflüsse des realen Aussenwerts des Frankens, des Hypothekarzinses und der Entwicklung des Staatskonsums auf das Schweizer BIP anhand eines einfachen Modells (Einzelgleichung mit BIP als abhängiger Variable) und kommen zum Schluss, dass von 1993 bis 1996 der reale Wechselkurs „trotz guter Weltwirtschaftslage ein adäquates Wirtschaftswachstum verhinderte“. Dass die Schweizer Wirtschaft stagnierte, sei zu einem „guten Teil“ auf eine zu restriktive Geldpolitik zurückzuführen. STALDER (2003b) ersetzte im Makromodell der SNB die empirisch geschätzte geldpolitische Reaktionsfunktion¹¹ durch eine hypothetische, in welcher die Nationalbank bei der Geldpolitik (Bestimmung des Kurzfristzinssatzes) der inländischen Konjunkturentwicklung stärker Rechnung trägt. Dadurch fällt die Trend-Abweichung des Schweizer BIPs deutlich geringer aus als in den Beobachtungen. Während in den späten 1980er Jahren ein geringeres BIP-Wachstum resultiert, expandiert die Schweizer Wirtschaft in den Jahren 1994 bis 1996 jährlich um 1 bis 1.5 Prozent stärker als beobachtet.

1.3 Methodologische Grundlagen und Motivation der Untersuchung

Um die quantitativen Auswirkungen von politischen Massnahmen zu evaluieren, führt in der Regel kein Weg an der Simulation von Alternativszenarien mit ökonomischen Modellen vorbei. Einer politischen Massnahme wird eine Alternative gegenübergestellt, worauf anhand des Modells ermittelt wird, welches die Auswirkungen dieser Massnahmen auf die wirtschaftliche Zielgrösse (Bruttoinlandprodukt, Beschäftigung, Einkommensverteilung usw.) sind. Im einfachsten Falle wird untersucht, welche Konsequenzen die Einführung einer Massnahme im Vergleich zum Verzicht auf die Massnahme hat. Bei der Evaluation von finanz- und geldpolitischen Massnahmen unter einem konjunkturellen Gesichtspunkt ist die Spezifikation der Alternativszenarien oft etwas komplizierter, da die Annahme eines Verzichts auf eine Massnahme gleichzeitig einem Verzicht auf die Politik als solcher gleich kommen würde: Die Alternative zu höherem Staatskonsum kann nicht kein Staatskonsum sein, sondern nur ein tieferer oder gleich bleibender Staatskonsum. Dasselbe

¹¹ Eine Art Taylor-Regel, in welcher die Schweizer Kurzfristzinsen abhängig sind von den Euro-Kurzfristzinsen, dem Aussenwert des Frankens sowie der Arbeitslosigkeit in der Schweiz (s. auch Kapitel 3).

gilt für den geldpolitisch relevanten Zinssatz. Aber um wie viel tiefer soll der Staatskonsum oder der Zins denn beispielsweise sein?

In der geschichtswissenschaftlichen Literatur spricht man im Zusammenhang von Alternativszenarien von kontrafaktischen Annahmen bzw. von so genannten *Counterfactuals* (s. ELSTER 1978, FERGUSON 1997, LEBOW 2001). Die Verwendung solcher Annahmen ist nicht unkontrovers. Kritiker wendeten ein, dass durch die Verwendung solcher Annahmen bzw. von „was wäre gewesen, wenn“-Überlegungen die historische Perspektive aufgegeben werde; der Historiker würde dadurch seine beobachtende Haltung verlassen. Diesem Einwand wurde jedoch entgegengehalten, dass eine beschreibende Vorgehensweise bei der Feststellung von historischen Sachverhalten oder Tatsachen und ihren Zusammenhängen implizit ebenfalls auf kontrafaktische Aussagen abstellt: Sachverhalte werden zu Sachverhalten durch Ausschluss von ihnen nicht-zugehörigen Phänomenen (s. z.B. ELSTER 1978: 175ff.).¹² Auch die Feststellung einer historischen Kausalität basiert auf einem Ausschlussverfahren und nicht auf „einfacher ‚Beobachtung‘ des Herganges“ (WEBER 1968: 273).¹³ Die explizite Formulierung von Alternativszenarien ist so nicht nur keine Verletzung wissenschaftlicher Grundsätze, sondern vielmehr wird dadurch Transparenz über die einer Beschreibung zugrunde liegenden Annahmen hergestellt.

Welche Kriterien die kontrafaktischen Annahmen erfüllen müssen, ist in der Literatur über die historischen *Counterfactuals* strittig. Eher restriktiv sind die Vorgaben beispielsweise bei FERGUSON (1997), welcher nur Szenarien zulässt, welche von den damaligen Zeitgenossen nicht nur gedacht, sondern auch aufgeschrieben wurden. Einen grösseren Spielraum fordert hingegen LEBOW (2001). Die Vorgaben von FERGUSON würden Szenarien ausschliessen, welche auf zufällige Ereignisse abstützen wie beispielsweise, welchen Lauf die Ereignisse genommen haben könnten, wenn Hitler 1930 bei einem Verkehrsunfall ums Leben gekommen wäre. Generell ist zu sagen, dass historische Alternativszenarien natürlich nie den Anspruch haben können, eine mögliche Realität abzubilden. Sie werden vom Historiker in einem

¹² Zur Wirklichkeit bzw. zu Tatsachen als (gesellschaftlicher) Konstruktion s. auch BERGER/LUCKMANN (1980). Zur gegenseitigen Abhängigkeit von Tatsachen und Werten s. z.B. PUTNAM (1995).

¹³ „Die kausale Zurechnung vollzieht sich in Gestalt eines Gedankenprozesses, welcher eine Serie von Abstraktionen enthält. Die erste und entscheidende ist nun eben die, dass wir von den tatsächlichen kausalen Komponenten des Verlaufs eine oder einige in bestimmter Richtung abgeändert denken und uns fragen, ob unter den dergestalt abgeänderten Bedingungen des Hergangs der (in den ‚wesentlichen‘ Punkten) gleiche Erfolg oder welcher andere ‚zu erwarten gewesen‘ wäre“ (WEBER 1968: 273).

ganz anderen historischen Umfeld entworfen und können daher nur ein heuristisches Werkzeug sein.

Bei der vorliegenden Fragestellung geht es um eine Evaluation der schweizerischen Fiskal- und Geldpolitik. Hat die Politik so handeln müssen, wie sie gehandelt hat oder hatte sie andere Möglichkeiten und wenn ja, wie hätte sich die Schweizer Wirtschaft entwickelt, wenn sie diese Möglichkeiten wahrgenommen hätte? In der wirtschaftshistorischen Literatur exemplarischen Charakter in Bezug auf diese Fragestellung hat die so genannte Borchardt-Kontroverse über die Konjunkturpolitik in der Weimarer Republik. Ausgangspunkt dieser Kontroverse war der Vortrag „Zwangslagen und Handlungsspielräume in der grossen Wirtschaftskrise der frühen dreissiger Jahre: Zur Revision eines überlieferten Geschichtsbildes“ von BORCHARDT (1979). BORCHARDT stellte in Frage, ob die Regierung Brüning in der Weimarer Republik 1929 bis Mai 1932 überhaupt Alternativen zu ihrer so genannten Deflationspolitik gehabt hatte: Ist die restriktive Politik unter Brüning auf einen „Mangel an Einsicht und Fähigkeit der Regierenden“ zurückzuführen, oder gab „es nicht doch Gründe [...], die wir einer Objektwelt zurechnen müssen, die damals nicht unter der Kontrolle der Regierenden gewesen ist“ (S. 89). Hier soll nicht weiter auf die Inhalte der im Anschluss an den Vortrag von Borchardt intensiv bis in die späten 1980er Jahre geführten Debatte eingegangen werden.¹⁴ Von Interesse sind einzig die methodologischen Aspekte.

Bei der Suche nach wirtschaftspolitischen Alternativen lässt sich Borchardt von folgendem Evaluationsraster leiten:

1. Wann hätte eine alternative Politik einsetzen sollen oder können?
2. Welche Mittel oder Instrumente waren verfügbar („technische“ und „politische“ Verfügbarkeit)?
3. Welche Wirkung hätte damit erzielt werden können?

Zu 1.: Die Bestimmung des Zeitpunkts einer alternativen Politik muss dem Wissensstand und den Erwartungen der damaligen Akteure Rechnung tragen. Von welcher Wirtschaftsentwicklung gingen die historischen Akteure aus? Hatte beispielsweise der erwartete Krisenverlauf Ähnlichkeiten mit dem nachträglich beobachtbaren? Rechneten die politischen Handlungsträger mit einer unmittelbar bevorstehenden Konjunkturerholung? Je nach Interpretation der wirtschaftlichen Lage resp. der Zukunftserwartungen resultiert ein ganz unterschiedlicher Hand-

¹⁴ Borchardt schätzte den Handlungsspielraum als ausgesprochen gering ein. Der Opponent Borchardts war HOLTFRERICH (1982). Eine sehr gut fundierte Gegenposition zu Borchardt findet sich bei BÜTTNER (1989). Eine Übersicht über die „Borchardt-Kontroverse“ gibt KOLB (2002).

lungsbedarf, wobei bei Zukunftserwartungen, welche deutlich von der tatsächlichen Entwicklung abweichen, natürlich auch die Frage zu beantworten ist, ob die damaligen Akteure die ihnen zur Verfügung stehende Information im Rahmen ihrer Prognosen in ausreichendem Masse genutzt haben.

Zu 2.: Selbst wenn die wirtschaftliche Lage durch die historischen Akteure gleich eingeschätzt wird wie durch den zurückblickenden Historiker, stellt sich die Frage nach den verfügbaren Mitteln oder Instrumenten, mit denen eine alternative Politik hätte bestritten werden können. Borchardt unterscheidet zwischen „technischer“ und „politischer“ Verfügbarkeit. Technische Verfügbarkeit bedeutet, dass eine ausreichende ökonomische und juristische Basis für den Einsatz der wirtschaftspolitischen Instrumente bestanden hat, also beispielsweise ein ausreichend liquider Kapitalmarkt für schuldenfinanzierte staatliche Investitionsprogramme. Das Kriterium politischer Verfügbarkeit hingegen spricht die Notwendigkeit an, politische Akzeptanz bzw. politische Mehrheiten für die vorgeschlagenen Programme zu finden. Gleichzeitig ist damit die Vorgabe verbunden, dass die möglichen Alternativen auf Massnahmen beschränkt sind, welche in der konkreten historischen Situation auch tatsächlich vorgeschlagen wurden.

Zu 3.: Schliesslich ist für die Beurteilung des wirtschaftspolitischen Handlungsspielraums relevant zu wissen, ob mit den verfügbaren Mitteln die wirtschaftliche Lage in wesentlichem Ausmass hätte beeinflusst werden können oder nicht. Waren die möglichen Massnahmen wirksam genug, um einen anderen Wirtschaftsverlauf herbeizuführen?

Was die Formulierung von konkreten Alternativszenarien für makroökonomische Simulationen betrifft ist dieses Evaluationsraster zu rigide. Es ist nicht nur illusorisch, im Nachhinein präzise, politisch und ökonomisch realisierbare Handlungsoptionen zu formulieren, sondern – wie erwähnt – auch ahistorisch. Der Historiker ist kein Teilnehmer am vergangenen politischen Geschehen, sondern bestenfalls ein Beobachter. Insbesondere bei finanzpolitischen Alternativszenarien kommt dazu, dass die wirtschaftspolitische Debatte in der Regel zu komplex ist, als dass daraus quantitative Vorgaben für Alternativszenarien abgeleitet werden könnten. Abgesehen von einzelnen politischen Grossprojekten setzt sich das politische Handeln aus vielen kleinen Massnahmen zusammen, deren Bündelung zu einem makroökonomisch sinnvollen Szenario extrem aufwändig, wenn nicht gar unmöglich ist. Weitere Schwierigkeiten ergeben sich aufgrund des Kriteriums, dass nur Massnahmen als Alternativszenario zugelassen sind, welche im Beobachtungszeitraum tatsächlich vorgeschlagen wurden, da verschiedene Vorschläge, die politisch zwar in

die gleiche Richtung zielten, aufgrund von Unvereinbarkeiten in Bezug auf Details nicht kombinierbar wären. Diese Schwierigkeiten werden noch grösser, wenn stark föderalistische politische Systeme wie die Schweiz Untersuchungsgegenstand sind. Finanzpolitische Alternativszenarien bleiben daher auf einem bestimmten Abstraktionsniveau und weisen immer einen gewissen spekulativen Charakter auf. Bei der Bestimmung der konjunkturpolitischen Handlungsspielräume resp. bei der Formulierung von Alternativszenarien kann somit das Kriterium der technischen Verfügbarkeit zwar „hart“ ausgelegt werden. Das Kriterium der politischen Verfügbarkeit hingegen muss eher „locker“ interpretiert werden. Gemäss diesen Vorgaben sind streng ökonomische Restriktionen wie beispielsweise die marktwirtschaftliche Bestimmung der Zinsen, zu denen die öffentliche Hand auf den Kapitalmärkten Kredite aufzunehmen kann, bindend. Als Richtschnur für die politische Verfügbarkeit der Mittel können die gesetzlichen Grundlagen sowie das Selbstverständnis der politischen Akteure dienen. Ökonomisch gesprochen werden die Präferenzen der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger als gegeben unterstellt. Weitere Anhaltspunkte für den politischen Handlungsspielraum können aus der zeitgenössischen politischen Debatte abgeleitet werden, beispielsweise durch Beantwortung der Frage, welche Massnahmen mit welchen Argumenten vorgeschlagen oder abgelehnt wurden.

Bei den bisher in der Schweiz zur Konjunkturpolitik der 1980er und 1990er Jahre mittels makroökonomischen Modellen durchgeführten Untersuchungen wurden solche Fragen nicht behandelt (s. Kapitel 1.2). Die simulierten wirtschaftspolitischen Alternativszenarien hatten ausgesprochen hypothetischen Charakter und trugen den zeitgenössischen politischen und ökonomischen Restriktionen keine oder kaum Rechnung. Für eine angemessene, faire Evaluation der Wirtschaftspolitik ist die Berücksichtigung solcher Restriktionen jedoch unerlässlich. Diese Forschungslücke soll deshalb mit der vorliegenden Arbeit geschlossen werden.

Mit einer solchen Evaluation der Fiskal- und Geldpolitik ist die Untersuchung aber noch nicht abgeschlossen. Stellt sich auch nach Berücksichtigung der ökonomischen und politischen Restriktionen heraus, dass das schwache Wirtschaftswachstum in den 1990er Jahren bzw. die lange wirtschaftliche Stagnationsphase von 1991 bis 1996 tatsächlich durch politische Faktoren erklärt werden kann, ergeben sich weitere interessante Anschlussfragen: Ist die lange Stagnation ein singuläres Ereignis (ein konjunktureller Sonderfall) oder muss die Schweiz damit rechnen, dass sie mit grosser Wahrscheinlichkeit wieder eine ähnlich lange, politisch verursachte wirtschaftliche Schwächephase durchlaufen wird (der künftige

konjunkturelle Normalfall)? Um diese Problemstellung zu beantworten, müssen die treibenden Kräfte hinter den politischen Einflussfaktoren untersucht werden. Es stellt sich die Frage nach der politischen Ökonomie der Stagnation. Weist die Schweiz eine politische Konstellation oder eine institutionelle Struktur auf, welche sie zu ausgeprägten Konjunkturschwankungen disponiert? Und wenn ja, welches wären die relevanten Faktoren? Wer oder was führt zur politischen Verstärkung der Konjunkturschwankungen? Oder ist die lange Stagnation eben doch ein singuläres Ereignis, welches durch besondere politische Fehlleistungen, Versäumnisse oder durch andere, unglückliche und einzigartige Entwicklungen verursacht wurde?

1.4 Bemerkungen zur Quellenlage

Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist ein Ereignis der jüngeren Zeitgeschichte. Die Untersuchung setzt ungefähr Mitte der 1980er Jahre ein und endet in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre. Verschiedene Archivbestände wie z.B. Sitzungsprotokolle von Behörden oder Privaten unterliegen noch einer Sperrfrist und sind nicht öffentlich zugänglich. Die Arbeit stützt sich daher ausschliesslich auf öffentlich zugängliche Dokumente und Statistiken. Weil der Untersuchungsgegenstand – die Konjunkturpolitik – ein öffentlicher ist und ein grosser Teil der wichtigen Dokumente von Gesetzes wegen publiziert werden müssen (z.B. Ratsprotokolle, Botschaften der Regierungen), dürfte diese Einschränkung aber keine wesentlichen Auswirkungen auf die Untersuchungsergebnisse haben.

Die Studie stützt sich auf quantitative Methoden. Sie bedient sich daher verschiedenster quantitativer Statistiken. Leider ist die schweizerische Wirtschaftsstatistik im Vergleich zu anderen Ländern weniger entwickelt. Verschiedene Aspekte – wie beispielsweise die Einkommensverteilung – konnten aufgrund von fehlendem Datenmaterial nicht untersucht werden. Was die Statistik der öffentlichen Finanzen betrifft, machte sich insbesondere das Fehlen von durchgehenden Zeitreihen (Funktionen, Sachgruppen) für den Zeitraum von Mitte der 1980er bis Ende der 1990er Jahre negativ bemerkbar. Hier waren eigene Schätzungen erforderlich.

1.5 Aufbau der Untersuchung

Um die Fragestellung zu präzisieren, wird in einem ersten Kapitel (Kapitel 2) der Schweizer Konjunkturverlauf vom Beginn der Hochkonjunkturphase 1987 bis zum Ende der Stagnation Ende 1996 dargestellt. Im Vordergrund steht dabei die Frage,

welche Faktoren dazu beigetragen haben, dass das Schweizer Wirtschaftswachstum von 1993 bis 1996 hinter demjenigen der Nachbarländer zurückblieb. Das Hauptinteresse gilt dabei der Finanz- und Geldpolitik: Gaben die bedeutenden Institutionen der Schweizer Konjunkturpolitik in der langen Stagnation der übrigen Wirtschaft restriktive oder expansive Impulse? Gleichzeitig erfolgt eine erste, grobe Rekonstruktion der konjunkturpolitischen Debatte um abzuschätzen, inwiefern die wirtschaftspolitischen Akteure aber auch die Öffentlichkeit sich der konjunkturellen Konsequenzen der Politik bewusst waren.

Aus dieser Darstellung ergeben sich vor allem Anhaltspunkte in Bezug auf die Richtung, in welche die Geld- und Fiskalpolitik die Schweizer Konjunktur beeinflusst hat. Um die Politik evaluieren zu können, ist jedoch eine Gewichtung bzw. eine Quantifizierung der expansiven oder restriktiven konjunkturpolitischen Impulse erforderlich. Für diese Quantifizierung sind ökonometrische Modellarbeiten unverzichtbar. Man benötigt Angaben zu den fiskal- und geldpolitischen Multiplikatoren. Fiskal- und die Geldpolitik sind allerdings interdependent: Ein expansiver fiskalpolitischer Impuls in einer Hochkonjunkturphase beispielsweise zieht eine stärkere Auslastung der Produktionskapazitäten nach sich, wodurch sich eine Inflationsgefahr aufbaut, der die Geldpolitik mit einer Straffung begegnen sollte. Aus diesem Grund, aber auch aufgrund der vielfältigen Transmissionskanäle der Politik wird für die Quantifizierung der fiskal- und geldpolitischen Impulse ein strukturelles Makromodell der Schweizer Wirtschaft eingesetzt. Die theoretische Herleitung und Schätzung dieses Modells erfolgt in Kapitel 3.

Das Modell erlaubt es, die Auswirkungen alternativer wirtschaftlicher Rahmenbedingungen – insbesondere alternativer wirtschaftspolitischer Massnahmen – zu simulieren. Wie hätte sich die Schweizer Wirtschaft beispielsweise bei einer lockeren Zinspolitik oder bei einer expansiveren staatlichen Investitionsaktivität entwickelt und welche wären die Auswirkung auf die Staatsfinanzen gewesen? Solche Simulationen setzen aber voraus, dass genau bezifferte Handlungsalternativen vorliegen. In Kapitel 4 werden verschiedene Alternativszenarien entwickelt und deren wirtschaftliche Auswirkungen mit dem Modell simuliert. Obwohl versucht wird, aus der historischen politischen Diskussion unter Beizug von quantitativen Indikatoren entsprechende Szenarien abzuleiten, hält dabei aber ein gewisses spekulatives Moment Einzug. Wie erwähnt ist die politische Debatte nicht zuletzt in föderalistischen Staaten zu vielschichtig, als dass rein aufgrund einer Rekonstruktion dieser Debatte präzise Vorgaben abgeleitet werden könnten. Da es bei den Simulationen aber in erster Linie darum geht, abzuschätzen, ob die Wirtschaftspolitik die lange wirt-

schaftliche Stagnation in erheblichem Ausmass mitverantworten muss und weniger, wie die Wirtschaftsentwicklung bei einer anderen Politik genau ausgefallen wäre, dürfte dieses Vorgehen als Heuristik gerechtfertigt sein. Mit den Ergebnissen der Modellsimulationen liegen nun quantifizierte politische Handlungsalternativen vor, welche eine genauere Würdigung der Schweizer Konjunkturpolitik im Untersuchungszeitraum erlauben. Die Untersuchung befasst sich in den folgenden beiden Kapiteln nun in erster Linie mit der Finanzpolitik, namentlich mit der Ausgabenpolitik in der Hochkonjunkturphase, denn diese trägt, so viel sei hier vorweggenommen, gemäss den Ergebnissen der Modellsimulationen eine besondere Mitverantwortung an der im Vergleich zu den Nachbarländern schlechten konjunkturellen Performance der Schweiz in den Jahren 1994 bis 1996. Es wird versucht, die Gründe für diese prozyklische Ausrichtung der Finanzpolitik herauszuarbeiten.

Kapitel 5 unterzieht die staatliche Einnahmen- und Ausgabenpolitik einem internationalen Vergleich. Es wird in einem ersten Schritt untersucht, wie die Schweiz punkto konjunktureller Ausrichtung gegenüber anderen Ländern abschneidet. In einem zweiten Schritt werden Eigenschaften der politischen Systeme bzw. Institutionen gesucht, welche die unterschiedliche Güte der Konjunkturpolitik erklären können. Welche institutionellen Strukturen disponieren einen Staat zu einer prozyklischen und welche zu einer antizyklischen Finanzpolitik?

In Kapitel 6 schliesslich wird die Frage nach möglichen Ursachen der konjunkturellen Ausrichtung der Finanzpolitik gestellt: Warum wurde in Abweichung zu den Verfassungsbestimmungen eine solche Politik betrieben? Oder anders formuliert: Was ist die politische Ökonomie der Stagnation? War die Politik von den einflussreichen Akteuren beabsichtigt? Und wenn ja: Aus welchen Motiven? Oder ist sie eine Folge von anders gelagerten Prioritäten? Oder einfach eine Unterlassung? Voraussetzung für die Beantwortung dieser Fragen ist eine Analyse des politischen Systems der Schweiz: Wer macht die Schweizer Finanzpolitik? Aus verschiedenen politologischen Darstellungen werden die einflussreichsten Akteure und ihre Interessenlagen im politischen System der Schweiz identifiziert. Im Weiteren erfolgt eine Berechnung der Ausgabenanteile von Bund, Kantonen und Gemeinden nach deren Entscheidungskompetenz um so die aus konjunktureller Sicht bedeutendsten Gebietskörperschaften zu bestimmen. Damit lässt sich der Untersuchungsgegenstand auf ein zu bewältigendes Mass einschränken, denn die Schweiz besteht neben 26 Kantonen aus knapp 3000 Gemeinden. Im weiteren Verlauf des Kapitels werden die Positionen, Interessen und Handlungen der einflussreichen Akteure in den ausgewählten Gebietskörperschaften untersucht. Dabei zeigt sich u.a., dass die Schweiz

in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre mit verschiedenen besonderen internen und externen Herausforderungen konfrontiert war. Diese werden kurz skizziert, um abschliessend deren Auswirkungen auf die Schweizer Finanzpolitik darzustellen.

Obwohl über die Kapitel 2 bis 6 hinweg eine zusammenhängende Argumentation entwickelt wird, werden in Kapitel 7 schliesslich die Ergebnisse der Untersuchung in kompakter Form zusammengefasst. Dadurch kann sich die Leserin und der Leser einerseits schnell einen Überblick über die Studie verschaffen. Andererseits erleichtert diese Zusammenfassung dem Verfasser die Arbeit, da dadurch die Teilergebnisse der vorangegangenen Kapitel nicht über alle Kapitel hinweg mitgeführt werden müssen.

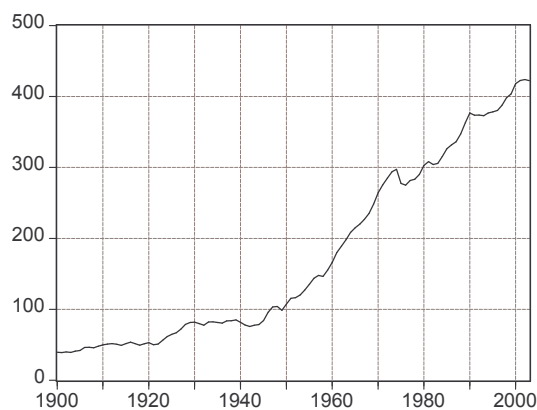
2 Die lange Stagnation – Entwicklung der Fragestellung

Im dritten Quartal 1990 ging die ausgeprägte Hochkonjunkturphase der späten 1980er Jahre zu Ende. Die darauf folgende wirtschaftliche Schwächephase dauerte bis Ende 1996 – also rund sechs Jahre. In dieser Zeit wuchs das Bruttoinlandprodukt (BIP) im Durchschnitt um jährlich rund 0.2 Prozent – er herrschte nahezu wirtschaftliche Stagnation. Eine derart lang anhaltende Konjunkturschwäche war seit den 1930er Jahren in der Schweiz nicht mehr zu beobachten gewesen.¹⁵

Grafik 2.1

Reales Bruttoinlandprodukt der Schweiz 1900 bis 2002

(Mrd. Fr., verkettet aus ESVG 95, nationale Buchhaltung, ANDRIST ET AL. 2000, RITZMANN-BLICKENSTORFER 1996)



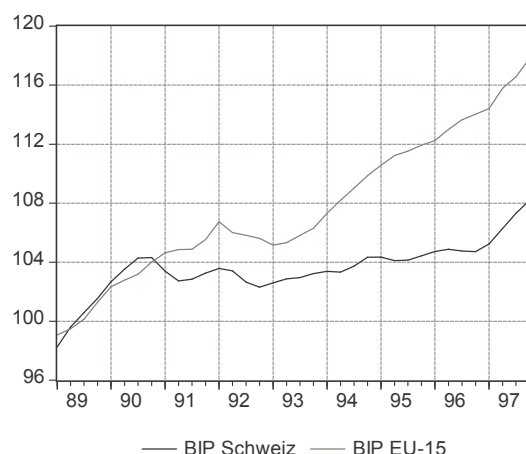
Im Vergleich zu den Nachbarländern Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich aber auch zur EU insgesamt schneidet die Schweiz schlecht ab. Während die Wirtschaft in diesen Staaten bzw. in der EU gemessen am BIP bereits ab 1993 wieder auf einen Expansionskurs einschwenkte, nahm die Schweizer Wertschöpfung kaum zu. In Deutschland beispielsweise erhöhte sich die gesamtwirtschaftliche

¹⁵ Das rückläufige BIP in der ersten Hälfte der 1940er Jahre war kriegs- und nicht konjunkturbedingt. Für die zweite Hälfte der 1970er Jahre könnte aufgrund der Grafik eine ähnliche Schwächephase wie in den 1990er Jahren vermutet werden, dauerte es doch bis Ende 1979 bis wieder das BIP-Niveau von 1974 erreicht wurde. Dies trifft jedoch nicht zu, ist das tiefere BIP-Niveau doch in erheblichem Ausmass auf eine geringere Wohnbevölkerung zurückzuführen: Die restriktivere Immigrationspolitik nach Beginn der Rezession 1973/74 führte zu einem markanten Rückgang der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz. Die Bevölkerung ging um rund 4 Prozent zurück, was sich dementsprechend negativ auf den Konsum der privaten Haushalte sowie auf die Investitionstätigkeit in der Schweiz auswirkte (s. z.B. KOHLI 1979, FLÜCKIGER 1999).

Wertschöpfung zwischen 1994 und 1996 um durchschnittlich 1.8 Prozent pro Jahr, im Euro-Raum sogar um 2.1 Prozent. Das Schweizer BIP hingegen nahm im selben Zeitraum jährlich nur um 0.7 Prozent zu. Erst 1997 resultierten wieder vergleichbare Wachstumsraten: Bis zum Jahr 2000 expandierte die Schweizer Wirtschaft um 2.4 Prozent jährlich, derweil das BIP Deutschlands im selben Zeitraum um 2.3 Prozent und dasjenige des Euroraums um 3.0 Prozent zunahm.¹⁶

Grafik 2.2

Reales Bruttoinlandprodukt Schweiz vs. EU-15 (1989=100, saisonbereinigt)



Im Folgenden soll der Schweizer Konjunkturverlauf von 1987 bis 1996 rekonstruiert werden. Dabei geht es weniger um einen umfassenden Überblick über die verschiedenen konjunkturrelevanten Ereignisse als darum, diejenigen Faktoren herauszuarbeiten, welche dazu geführt haben, dass die Schweizer Wirtschaft auch nach 1993 im Gegensatz zu den wichtigen Handelspartnern kaum gewachsen ist. Dabei ist insbesondere die Rolle der Schweizer Finanz- und die Geldpolitik von Interesse. Hat die Finanz- und Geldpolitik die Konjunkturentwicklung verstärkt oder geglättet?

Der Darstellung liegen ökonomische Wirkungszusammenhänge zugrunde, welche im Rahmen der Modellschätzung in Kapitel 3 genauer erläutert werden. Als Quellen dienten insbesondere die Halbjahresberichte der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF), der jährlich publizierte OECD-Wirtschaftsausblick (Economic Survey) für die Schweiz sowie die Berichte der Schweizerischen Nationalbank (v.a. Quartalsheft).

¹⁶ Das Schweizer BIP wächst trendmässig etwas weniger stark als dasjenige des Euroraums bzw. der EU insgesamt. Das Trend-Wachstum der Schweiz liegt in der Nähe desjenigen Deutschlands, was in Anbetracht

2.1 Konjunkturverlauf 1987 bis 1997

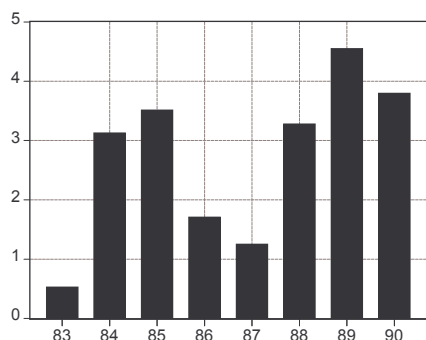
2.1.1 Ausgangslage im Frühjahr 1988

Der Stagnation der 1990er Jahre ging eine fast acht Jahre dauernde Expansionsphase voraus. Zwischen 1983 und 1990 nahm das BIP jährlich im Durchschnitt um rund 2.7 Prozent zu. Allerdings wäre es verfehlt, diese Phase als eine Phase mit gleich bleibend hohen BIP-Wachstumsraten zu betrachten (Grafik 2.3). 1986/87 durchlief die Weltwirtschaft zahlreiche Turbulenzen, welche deutliche Spuren in der Entwicklung der Schweizer Wirtschaft hinterliessen. Nach dem Plaza-Abkommen im September 1985 wertete sich der Dollar von knapp 2.50 Fr. auf unter 1.50 Fr. (ab dem zweiten Quartal 1987) ab. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exporteure verschlechterte sich. Die Exporte waren in der zweiten Hälfte des Jahres 1986 rückläufig und erholten sich erst ab Mitte 1987 wieder. Die Industrieproduktion wuchs gemäss KOF-Konjunkturmfrage vorübergehend schwächer. Der Bestellungseingang nahm sogar leicht ab. Diese Entwicklung beschränkte sich allerdings auf die stark exportorientierten Branchen, wie die entsprechenden Umfrageergebnisse zeigen. Bei den binnenorientierten Firmen blieb der Geschäftsgang weitestgehend unverändert.

Grafik 2.3

Bruttoinlandprodukt Schweiz

(zu konst. Preisen, Veränderung geg. Vorjahr in Prozent)



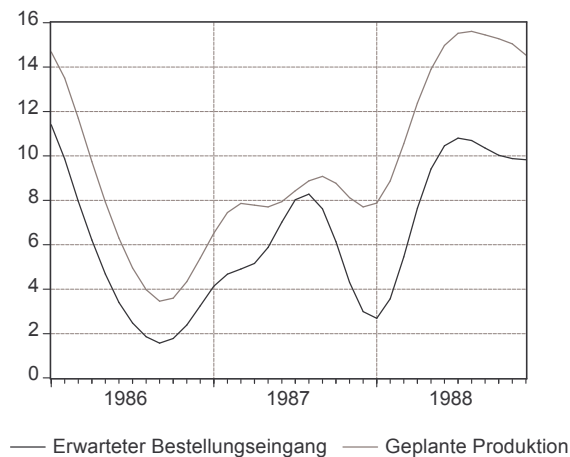
Kaum war dieser Wechselkursschock verebbt, brachen die Aktienmärkte ein. Die Schweizer Aktiennotierungen verloren im Oktober 1987 rund 30 Prozent. Diese Ereignisse – insbesondere die Frankenaufwertung – führten jedoch in den Jahren 1986/87 zu einer merklichen Abschwächung des Wirtschaftswachstums, so dass bei einem Teil der Beobachter vorübergehend Zweifel am Fortbestand der wirt-

der ausgeprägten Handelsverflechtung wenig überrascht. So hatten zu Beginn der 1990er Jahre rund

schaftlichen Expansion aufkamen. Diese Zweifel erwiesen sich jedoch schnell als unbegründet. Bei den Schweizer Industrieunternehmen beispielsweise kehrte bereits Februar/März 1988 wieder Optimismus ein, wie die Ergebnisse der KOF-Industrienumfragen zeigen (Grafik 2.4).¹⁷

Grafik 2.4

Erwartungen der Schweizer Industrieunternehmen
(Saldo gemäss KOF-Industrienumfrage, glatte Komponente)



Die Weltwirtschaft und mit ihr die Schweiz wuchs weiter mit hohen Raten. Das Bundesamt für Konjunkturfragen schrieb:

“Die Auswirkungen der negativen Ereignisse waren indessen – für viele unerwartet – nicht so stark, dass rezessive Tendenzen Oberhand gewonnen hätten. Im Gegenteil – der weltweite Konjunkturaufschwung zeigte sich als robust und gewann in der zweiten Hälfte 1987 und Anfang 1988 im OECD-Raum sogar an Tempo bei vergleichsweise nach wie vor tiefer Teuerung” (Mitteilungsblatt für Konjunkturfragen 2/88: 19).

Im Frühjahr 1988 präsentierte sich die Schweizer Wirtschaft in guter Verfassung. Die Konsumteuerung betrug etwas weniger als 2 Prozent, was im historischen Vergleich als eher tief bezeichnet werden kann. Auf dem Arbeitsmarkt machten sich gewisse Anzeichen für eine Anspannung bemerkbar: Knapp 53 Prozent der Firmen meldeten einen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften. Die Nachfrage nach wenig qualifizierten Arbeitskräften hingegen war nur bei 10 Prozent der Unternehmen an-

25 Prozent der Schweizer Exporte die Destination Deutschland.

¹⁷ In der Budgetdebatte 1988 des Nationalrates vom 7. und 8. Dezember 1987 gab es zwar vereinzelte Stimmen, welche in Bezug auf die konjunkturelle Entwicklung gewisse Bedenken anmeldeten. Die Mehrheit sah jedoch keinen Grund, vom Konjunkturszenario mit einem realen BIP-Wachstum von 2 Prozent für 1988, welches der Bundesrat vor dem Börsencrash publiziert hatte, abzuweichen.

Der Index der Konsumentenstimmung bildete sich im Januar 1988 auf hohem Niveau leicht zurück. Im April blieb er unverändert. Ab der Juli-Befragung resultierte wieder ein Anstieg.

gebotsseitig restringiert. In der Industrie hielten sich gemäss der entsprechenden KOF-Umfrage die Unternehmen mit einem „zu hohen“ und diejenigen mit einem „zu geringen“ Personalbestand die Waage. Die Renditen von 10-jährigen Bundesobligationen lagen bei rund 4 Prozent, die Hypothekarzinsen bei zirka 5 Prozent, was ungefähr dem langfristig beobachtbaren Zinsniveau entspricht. Dazu kommt, dass die öffentlichen Haushalte in ihren im Laufe des Jahres 1987 publizierten Rechnungen für das Jahr 1986 erstmals seit der ersten Hälfte der 1960er Jahre wieder einen Überschuss ausweisen konnten.

Rückblickend hätten die Fiskal- und Geldpolitik in Anbetracht der „Vollbeschäftigung“ (KOF 1987b: 76) in der Schweizer Wirtschaft tendenziell restriktiv wirken müssen, um das Wirtschaftswachstum in Einklang mit der Entwicklung des Produktionspotenzials zu halten. Dies hätte aus damaliger Sicht ein jährliches BIP-Wachstum in der Grössenordnung von 1.5 bis 2 Prozent bedeutet.¹⁸ Aus Sicht der wirtschaftspolitischen Akteure zu Beginn des Jahres 1988 ist die Forderung nach einer restriktiv wirkenden Wirtschaftspolitik allerdings etwas zu relativieren. Die Politik muss sich für ihre konjunkturelle Ausrichtung auf Prognosen abstützen. Wie ein Vergleich der damals vorliegenden Vorhersagen für das BIP zeigt, wurde zwar mit einer Fortsetzung des Wirtschaftswachstums gerechnet, doch das Ausmass wurde deutlich unterschätzt. Insbesondere die unterstellten Annahmen für die weltwirtschaftliche Entwicklung waren zu pessimistisch. Der erforderliche Restriktionsgrad ist *ex post* deutlich höher als *ex ante*.

Tabelle 2.1

BIP-Prognosen für 1988/1989 im Vergleich

	1988	1989
KOF (Herbst 1987)	2.1%	1.4%
BAK (Herbst 1987)	2.4%	2.0%
OECD (Juli 1987)	2.0%	-
Bundesrat Voranschlag 1988 (September 1987)	2.0%	
Beobachtungen*	2.9%	3.9%

Anm.: * Referenzreihe der Prognosen war die damalige Nationale Buchhaltung

Unter stabilisierungspolitischen Gesichtspunkten lastete auf der Finanzpolitik dabei eine grössere Verantwortung als sonst. Denn die Geldpolitik laborierte von Mitte 1987 bis Mitte 1988 mit Orientierungsproblemen und war als stabilisierender Ak-

¹⁸ Diese Angaben ergeben sich aus den Annahmen im Legislaturplan 1987–1991 des Bundes sowie aus den in den KOF-Halbjahresberichten publizierten Trendabweichungen des BIP.

teur vorübergehen wenig verlässlich: Die Geldversorgung durch die an einem Geldmengenziel¹⁹ ausgerichtete Schweizerische Nationalbank (SNB) wurde durch zwei institutionelle Änderungen erschwert. Auf Juni 1987 war die Einführung des elektronischen Zahlungsverkehrs zwischen den Schweizer Banken, das so genannte Swiss Interbank Clearing (SIC), geplant (HELLER et al. 2000). Dadurch konnten die Geschäfte zwischen den Banken schneller abgewickelt werden, was eine geringere Nachfrage nach liquiden Mitteln zur Folge hatte. Auf den 1. Januar 1988 wurden zudem neue Liquiditätsvorschriften für die Schweizer Geschäftsbanken in Kraft gesetzt, welche u.a. aufgrund der Tatsache, dass die Liquiditätsvorschriften nicht mehr für einen bestimmten Stichtag, sondern im Monatsdurchschnitt galten, den Liquiditätsbedarf der Geschäftsbanken ebenfalls verringerten (GRAF 1993). In welchem Ausmass die Geldnachfrage infolge dieser institutionellen Änderungen zurückgehen würde, war jedoch ausgesprochen schwierig vorauszusagen (RICH 1992: 78). In diesen unsicheren Rahmen fielen zwei unerwartete Ereignisse, welche kurzfristig eine expansiv ausgerichtete Geldpolitik erforderten, nämlich die Aufwerttendenzen des Schweizer Frankens gegenüber D-Mark und Dollar im Laufe des Jahres 1987 einerseits sowie der Aktienkurssturz im Oktober 1987 andererseits.²⁰ Nach Inkrafttreten der neuen Liquiditätsbestimmungen nahm die Geldnachfrage stärker ab, als von der SNB erwartet (RICH 2003: 34). Die Liquiditätsversorgung war „eher überreichlich“ (KOF HJA 2/1988: 11). Dementsprechend bildeten sich die Geldmarktzinsen von 4.0 Prozent im November auf 1.8 Prozent im Januar 1988 deutlich zurück. Erst im Sommer 1988 war wieder ein Zinsniveau von rund 3.5 Prozent erreicht. Die Geldpolitik wirkte expansiv und zwar „etwas expansiver als [...] vorgesehen“, wie der SNB-Präsident Lusser 1990 einräumte (LUSSE 1990: 63).²¹

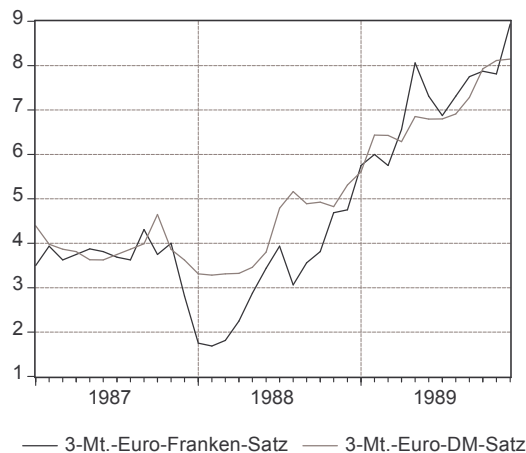
¹⁹ In der folgenden Diskussion der Schweizer Geldpolitik der Jahre 1988 bis 1996 wird im Einklang mit dem Stand der makroökonomischen Forschung (s. z.B. MCCALLUM 2001; MEYER 2001) nur am Rande auf die Entwicklung der Geldmengenaggregate sowie die diesbezüglichen Ziele der SNB eingegangen. Relevant für die makroökonomische Entwicklung sind Zinsen und Wechselkurse. Die Schweizer Geldpolitik wird hier somit nur an diesen Grössen gemessen. Detaillierte Erläuterungen zur Schweizer Geldmengenpolitik in diesem Zeitraum findet sich in der Berichterstattung der SNB sowie der KOF. Eine Übersicht gibt auch RICH (2003). Teilweise wird argumentiert, dass die Geldmengensteuerung vor allem ein „Kommunikationskonzept“ gewesen sei, mit dem die Geldpolitik der SNB der Öffentlichkeit vermittelt werden konnte (ETTLIN/GAILLARD 2002, ROTH 2001).

²⁰ Zu den Devisenmarktinterventionen s. ZURLINDEN (1996).

²¹ In welchem Ausmass eine expansive Wirkung der Geldpolitik von der SNB aufgrund von unterstellten Rezessionsgefahren intendiert war, lässt sich aufgrund der SNB-Publikationen nicht abschliessend beurteilen. Gemäss RICH (2003) hielt sich die Befürchtung, die Weltwirtschaft könnte nach dem Aktienkurssturz in eine

Grafik 2.5

Kurzfristzinsen Schweiz vs. Deutschland (in Prozent)



2.1.2 Hochkonjunktur 1988 bis 1990

2.1.2.1 Darstellung des Konjunkturverlaufs

Nach den Unsicherheiten zu Beginn des Jahres 1988 fand die Weltwirtschaft schnell wieder auf den Wachstumspfad zurück. Die Expansion fiel ausgesprochen kräftig aus. Sowohl das US-amerikanische als auch das BIP der EU-Länder erhöhte sich um deutlich über 3 Prozent. Auch in der Schweiz expandierte die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung stark. Das BIP-Wachstum betrug 1988 3.2 Prozent. 1989 resultierte sogar ein Anstieg von 4.6 Prozent.

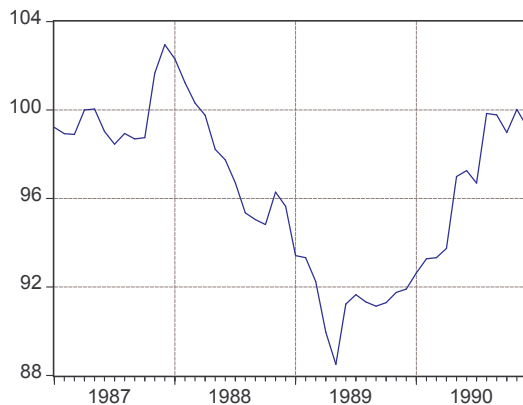
Die rege Wirtschaftsaktivität im Ausland führte zu einem Anstieg der Nachfrage nach Schweizer Exportprodukten. Verstärkt wurde die Nachfrage aus dem Ausland durch den sinkenden Aussenwert des Frankens. Von Dezember 1987 bis Mai 1989 büsste der reale handelsgewichtete Wechselkurs fast 15 Prozent ein. Diese Abwertung war im Wesentlichen eine Folge der expansiv wirkenden Schweizer Geldpolitik.

Rezession ableiten – anders als beispielsweise bei den Industrieunternehmen (s. Grafik 2.4) – offenbar bis zum Sommer 1988: „In the spring and summer of 1988, it became increasingly clear that the expected slump in the world economy would not materialise“ (RICH 2003: 34). Dagegen spricht allerdings die Konjunkturberichterstattung der SNB im Quartalsheft, welches im Juni 1988 erschien: „Das Wirtschaftswachstum in der Schweiz hielt unverändert an. Dies überrascht insofern, als die Erwartungen unter dem Eindruck des Kurssturzes an den Aktienmärkten im letzten Oktober zunächst deutlich nach unten revidiert worden waren. Die seither publizierten konjunkturellen Daten bestätigen die damaligen Befürchtungen nicht“ (SNB Quartalsheft 2/88: 103). Die expansive Geldpolitik wird hier damit begründet, dass dadurch die „Aufwertungstendenz des Schweizer Frankens“ nicht „verstärkt“ werden sollte. Wie aber Grafik 2.6 zeigt, war der Aussenwert des Frankens bereits seit Ende 1987 im Sinken begriffen.

Die Schweizer Geldmarktzinsen waren u.a. infolge der Liquiditätssteuerungsprobleme der SNB bis Ende 1988 tiefer als die deutschen (s. Grafik 2.5). Die Tieferebewertung der Franken durch die geldpolitische Lockerung wurde „im Vorfeld von EG 92“ durch „eine Verschiebung der Anlegerpräferenzen zugunsten des EG-Raumes“ (KOF 1989/2: 43) verstärkt.

Grafik 2.6

Realer Aussenwert des Frankens (SNB, 1999=100)



Während sich die Exporte belebten, expandierte die Binnennachfrage kräftig. Die inländische Endnachfrage nahm 1988 um mehr als 3 Prozent zu. Die Schweiz verzeichnete einen Bauboom. Am stärksten erhöhte sich der industriell-gewerbliche Bau: In den Jahren 1987 bis 1989 lagen die Zuwachsraten jeweils deutlich über 10 Prozent. Der tiefe Leerwohnungsbestand von 0.5 Prozent (1988), die ziemlich günstigen Finanzierungsbedingungen sowie die lebhafte Einkommensentwicklung bei den privaten Haushalten führten zu einer verstärkten Wohnbautätigkeit. Die Wohnbauinvestitionen stiegen 1988 und 1989 in der Grössenordnung von 5 Prozent. Gleichzeitig resultierte ein Anstieg der Immobilienpreise. Es wurden vermehrt spekulative Käufe getätigt.²² In Zürich beispielsweise verdoppelten sich die Preise für Mehrfamilienhäuser zwischen 1985 und 1989 nahezu.

Die lebhafte Nachfrage aus dem In- und Ausland führte mehr und mehr zu Kapazitätsengpässen in der Produktion. Die Kapazitätsauslastung in der Industrie – nur dazu existieren zuverlässige Angaben – erreichte im Laufe des Jahres 1988 mit fast 89 Prozent die bisherigen Höchststände von 1969/70. Die Firmen bauten ihren Produktionsapparat aus. Die Ausrüstungsinvestitionen stiegen 1988 um fast 9 Prozent.

²² S. auch GIROUARD ET AL. (2006))

In Anbetracht dieser lebhaften Güternachfrage war es nur eine Frage der Zeit, bis auf dem Arbeitsmarkt Überhitzungsphänomene auftraten. Zwar wurde das Erwerbspersonenpotenzial durch Arbeitskräfte aus dem Ausland insbesondere in den Saisonbranchen Baugewerbe, Tourismus deutlich erweitert (s. DHIMA 1991). Doch der Mangel an Fachkräften in den übrigen Branchen konnte dadurch nicht gemildert werden. Ende des Jahres 1988 waren bereits 59 Prozent der Unternehmen von Arbeitskräftemangel betroffen, nach knapp 53 Prozent Ende 1987. Anfang 1990 wurde schliesslich das Maximum bei 64 Prozent erreicht: Der Markt für Qualifizierte war praktisch ausgetrocknet. Bei den Arbeitsämtern waren etwas über 14'000 Personen als arbeitslos registriert, was eine Arbeitslosenquote von 0.35 Prozent bedeutete. Die Beschäftigung nahm zwischen 1988 und 1990 jährlich um mehr als 2 Prozent zu (gemessen an Vollzeitäquivalenten).

Die Anspannung auf dem Arbeitsmarkt prägte die Einkommensentwicklung. Die Reallöhne stiegen 1988/89 mit Raten um 2 Prozent. Das real verfügbare Einkommen erhöhte sich 3.9 Prozent (1988) bzw. um 2.8 Prozent (1989), obwohl die Netto Steuern aufgrund der lebhaften Konjunktur sowie den kräftig steigenden Krankenkassenprämien stärker zunahmen als die Primäreinkommen.

Tabelle 2.2

Einkommen und Beschäftigung 1988–1990
(Veränderung geg. Vorjahr in Prozent)

	Real verfügbares Einkommen	Vollzeitäquivalente Beschäftigung	Reallohn	Reale Geschäfts- und Vermögenseinkommen	Reale Nettosteuern
1988	3.9	2.1	2.0	4.7	5.1
1989	2.8	2.1	2.2	1.5	5.6
1990	2.0	2.3	1.2	0.4	4.9

Anm.: Lohnsatz berechnet als Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit gemäss VGR (ESVG78) pro vollzeitäquivalenten Beschäftigten. Alle Preisbereinigungen mit dem Konsumdeflator.

Die Zuwächse der verfügbaren Einkommen wurden jedoch nicht vollumfänglich konsumiert. Die Sparquote der privaten Haushalte erhöhte sich leicht. Aufgrund des deutlichen Anstiegs der verfügbaren Einkommen resultierte aber dennoch ein beachtlicher Konsumanstieg von 2.0 (1988) und 2.6 Prozent (1989).

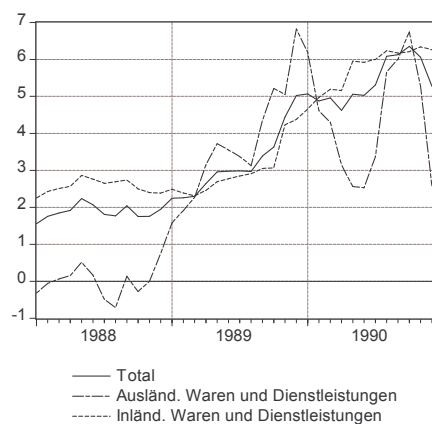
Die lebhafte Konjunktur hinterliess nach und nach Spuren in der Teuerungsentwicklung. Bis gegen Ende 1988 blieben die Preissteigerungen noch relativ stabil bei eher tiefen 2 Prozent. Doch dann machte sich insbesondere die Abwertung des Frankens mehr und mehr bemerkbar. Die Importteuerung begann sich zu beschleunigen. Verstärkend wirkte eine Erhöhung der Rohölnotierungen. Ende 1989 stiegen die Preise für Importprodukte schliesslich um mehr als 6 Prozent. Der Preisanstieg bei den inländischen Waren und Dienstleistungen blieb dagegen bis

ins Frühjahr 1989 weitgehend unverändert. Erst in den folgenden Monaten ergab sich auch hier ein deutlicher Preisauftrieb, welcher zunächst eine Folge der verstärkten konjunkturellen Anspannung sowie der Anhebung diverser administrierter Preise (u.a. SBB, PTT, Stromtarife, Spitaltaxen) war. Dieser akzentuierte sich in der zweiten Jahreshälfte, als die gestiegenen Hypothekarzinsen auf die Wohnungsmieten überwältigt wurden. 1990 überstieg die am Landesindex der Konsumentenpreise gemessene Teuerung schliesslich die 6-Prozent-Marke.

Grafik 2.7

Konsumteuerung

(Veränderung geg. Vorjahr in Prozent)



2.1.2.2 Rolle der Geld- und Fiskalpolitik

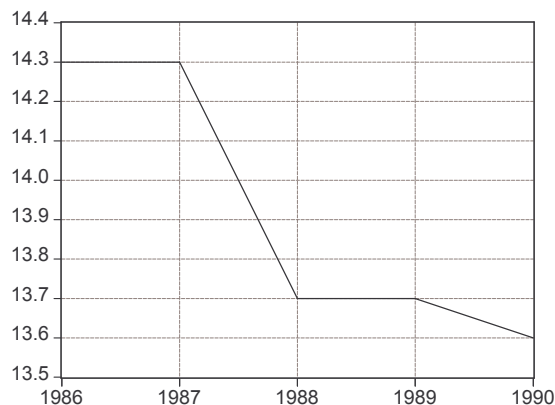
Wie erwähnt war die Fiskalpolitik aufgrund der (vorhersehbaren) Orientierungsschwierigkeiten der Geldpolitik konjunkturpolitisch stärker gefordert, zumindest was das Jahr 1988 betrifft. Das bedeutet, dass die Fiskalpolitik unter dem Gesichtspunkt der Konjunkturstabilisierung spätestens ab dem Frühjahr 1988, als sich die konjunkturelle Belebung herauskristallisierte, tendenziell restriktiv hätte wirken sollen. Doch das Gegenteil war der Fall.²³ Der Staatskonsum erhöhte sich fast schlagartig zunächst um 4.4 Prozent (1988) und schliesslich um 8.6 (1989) bzw. 6.0 Prozent (1990). Auch die öffentlichen Bauinvestitionen, deren Anteil an den gesamten Bauinvestitionen etwas mehr als 20 Prozent beträgt, stiegen in den Jahren 1988 bis 1990 ausserordentlich stark mit durchschnittlich rund 6 Prozent. Konjunkturstimulierend wirkten zudem Steuersenkungsmassnahmen. Die durch-

²³ Hier werden nur politische Massnahmen erwähnt. Konjunkturelle Effekte, welche sich ohne direktes Politikhandeln ergeben, werden nicht berücksichtigt. Als Beispiel für solche Effekte sind die Importzölle zu nennen, welche leicht konjunkturverstärkend wirkten. Diese beziehen sich auf Mengen und sind nicht indexiert, wodurch bei steigendem Preisniveau *ceteris paribus* die reale Zollbelastung zurückgeht.

schnittliche Belastung der privaten Haushalte durch direkte Steuern vor allem bei Kantonen und Gemeinden nahm ab.

Grafik 2.8

Indikator²⁴ für die Steuerbelastung der privaten Haushalte



Die Steuersenkungen sowie die stark steigenden Ausgaben führten dazu, dass die Überschüsse in den Staatsrechnungen rasch dahinschwanden. Nach 2.6 Mrd. Fr. im Jahre 1986 waren es 1989 noch etwas mehr als 300 Mio. Fr. Die Gemeinden schrieben bereits 1988 wieder rote Zahlen (–73 Mio. Fr.), Bund (–317 Mio. Fr.)²⁵ und Kantone (–183 Mio. Fr.) ein Jahr später: Im Jahr 1989 wiesen alle Gebietskörperschaften ein Defizit aus, obwohl die Kapazitäten in der Schweizer Wirtschaft überaus ausgelastet waren.

²⁴ Der Indikator τ ist ein Zweijahres-Durchschnitt des Quotienten aus den Staatseinnahmen aus Einkommens- und Vermögenssteuern T und den entsprechend der Veranlagung verzögerten Primäreinkommen der privaten Haushalte Y mit $\tau = \frac{T}{0.5 * (Y_{-2} + Y_{-3})}$ für gerade Jahre und $\tau = \frac{T}{0.42 * (Y_{-1} + Y_{-2}) + 0.08 * (Y_{-3} + Y_{-4})}$ für ungerade

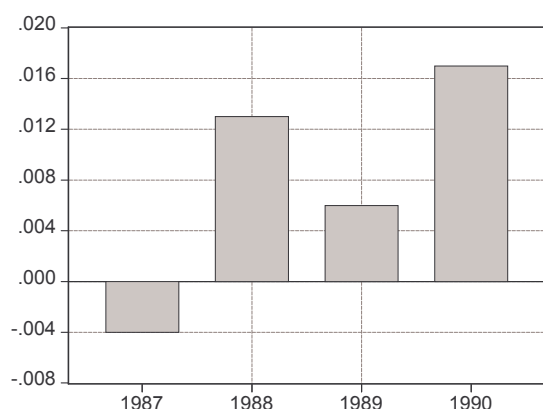
Jahre (s. z.B. SCHWAB 1996: 48/49). Die von der eidg. Steuerverwaltung ESTV publizierten Angaben zur Steuerbelastung („Steuerbelastung in der Schweiz“) eignen sich zur Untersuchung der mittleren Steuerbelastung im Zeitverlauf nur bedingt. Die ESTV vergleicht die Steuerbelastung eines real gleichbleibenden Einkommens im Zeitverlauf. Kapitalistische Marktwirtschaften zeichnen sich jedoch dadurch aus, dass das Einkommensniveau über die Zeit real ansteigt: Das Einkommen des durchschnittlichen Schweizer Haushalts nimmt zu. Damit die Steuerbelastung dieses Haushaltes – gemessen am Anteil des Einkommens, welches der Haushalt für Steuern aufwenden muss – über die Zeit nicht zunimmt, müssen die Steuertarife entsprechend angepasst werden (Ausgleich des sog. Fiscal Drag). Für den Haushalt mit einem konstanten Realeinkommen, wie er von der ESTV als Referenz genommen wird, nimmt die Steuerbelastung demzufolge über die Zeit ab.

²⁵ Haushaltssaldo ohne Überschuss der eidg. Versicherungskasse. Dieser Überschuss wurde in der Staatsrechnung des Bundes bis 1996 zum Haushaltssaldo des Bundes gerechnet, so dass in der Botschaft zur Staatsrechnung 1989 kein Defizit, sondern ein Überschuss in der Finanzrechnung von 885 Mio. Fr. ausgewiesen wird.

Das Einnahme- und Ausgabeverhalten von Bund, Kantonen und Gemeinden wirkte in den Hochkonjunkturjahren 1988 bis 1990 insgesamt konjunkturverstärkend. Der Indikator für den Fiskalimpuls – Veränderung des konjunkturbereinigten Defizits in Relation zum potenziellen BIP – wies durchwegs positive Werte auf.

Grafik 2.9

Fiskalimpuls Bund, Kantone und Gemeinden (Lampart/Frick 2004)



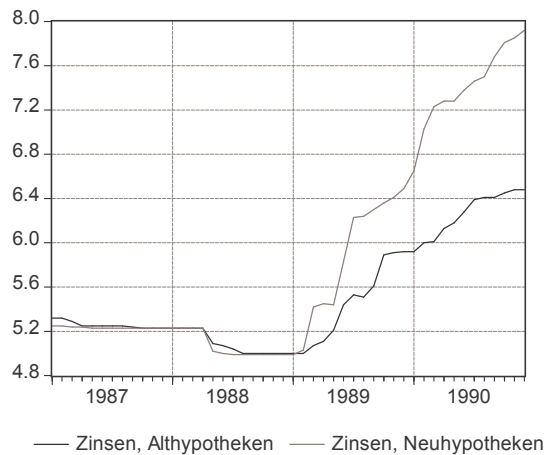
Auch die Geldpolitik war zunächst expansiv ausgerichtet. Die SNB liess sich Zeit mit der Abschöpfung der überschüssigen Liquidität. Ab der zweiten Hälfte des Jahres 1988 wurde der geldpolitische Restriktionsgrad jedoch deutlich erhöht. Allerdings hatten mittlerweile auch zahlreiche andere Notenbanken – so auch die Deutsche Bundesbank – aufgrund der konjunkturellen Entwicklung eine Straffung ihrer Geldpolitik vorgenommen. Um die durch die lockere Geldpolitik mitverursachte Abwertungstendenz des Frankens zu brechen, war deshalb eine im Vergleich zu den ausländischen Zentralbanken überproportionale Reaktion der SNB erforderlich. Die Schweizer Kurzfristzinsen stiegen von Anfang 1988 bis Anfang 1989 um 4 Prozentpunkte auf das Niveau der deutschen von knapp 6 Prozent (Grafik 2.5). Dadurch konnte zwar ab Juni 1989 die Abwertung des Frankens aufgehalten werden (Grafik 2.6). Dafür stiegen über den Transmissionskanal der Hypothekarzinsen die Mieten. Aufgrund des Schweizer Mietrechts ist der Übergang zu einer restriktiven, teuerungsdämpfenden Geldpolitik vorübergehend jeweils mit einer Teuerungsbeschleunigung verbunden: Die infolge einer geldpolitisch verursachten Zinserhöhung steigenden Hypothekarzinsen können auf die Mieten überwältzt werden²⁶. Die Mieten machen mehr als 20 Prozent der Konsumausgaben aus, so dass höhere

²⁶ Allerdings wurde diese Überwälzung vom Bundesrat in den Jahren 1989/90 zwecks Teuerungskämpfung an gewisse Bedingungen geknüpft (s. OECD, Economic Survey Switzerland 1989/90: 123f.).

Mieten zu einem spürbaren Anstieg des allgemeinen Preisniveaus führen (s. STALDER 2003a).

Grafik 2.10

**Hypothekarzinsen
(ZKB)**



Aufgrund der angespannten Arbeits- und Gütermärkte folgten auf diesen Mietpreisanstieg Zweitrundeneffekte. Die höheren Lebenskosten konnten bei Lohnverhandlungen erfolgreich geltend gemacht werden, während die Unternehmen kaum Probleme hatten, die dadurch gestiegenen Produktionskosten wiederum auf die Preise zu überwälzen. 1990 begann sich der Franken aufgrund der restriktiven Schweizer Geldpolitik aufzuwerten, was eine gewisse Linderung bei der Preisentwicklung brachte: Die Importteuerung ging zurück. Doch diese dämpfende Wirkung wurde durch die verstärkte Binnenteuerung mehr als kompensiert. Im Januar 1990 räumte auch der SNB-Präsident Lusser ein, dass die Geldpolitik der SNB im Jahre 1988 zu expansiv ausgerichtet gewesen war: “Die Nationalbank [war] für den Anstieg der Teuerung zumindest teilweise verantwortlich [...]. Es trifft zu, dass wir aus heutiger Sicht beim Abbau der Liquidität im Jahre 1988 eine etwas forscher Gangart hätten einschlagen können“ (LUSSER 1990: 68).

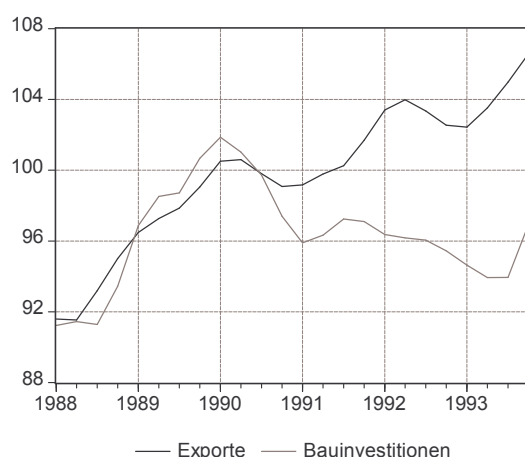
2.1.3 Wende 1990

Im Jahre 1990 kommt die konjunkturelle Wende. Ausgangspunkt des Umschwungs sind die Bauinvestitionen und der Export. Die Bauinvestitionen sind ab dem zweiten Quartal rückläufig. Der Wohnbau wurde durch die stark gestiegenen Zinsen für

Neuhypothesen und die restriktivere Belehnungspraxis der Banken gebremst.²⁷ Auch der industriell-gewerbliche Bau, welcher während fünf Jahren mit Raten von durchschnittlich 10 Prozent wuchs, befindet sich ab dem zweiten Quartal 1990 auf Talfahrt. Die deutliche Abschwächung der weltwirtschaftlichen Expansionskräfte – in Japan 1989, in den USA sowie im Vereinigten Königreich 1990 und in den übrigen EU-Ländern, etwas schwächer 1990/91 – hinterlässt Spuren bei den Schweizer Exporten. Verstärkt wird diese Entwicklung durch den steigenden Aussenwert des Frankens. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Exporteure verschlechtert sich.

Grafik 2.11

Exporte und Bauinvestitionen
(real, 1990=100, glatte Komponente)

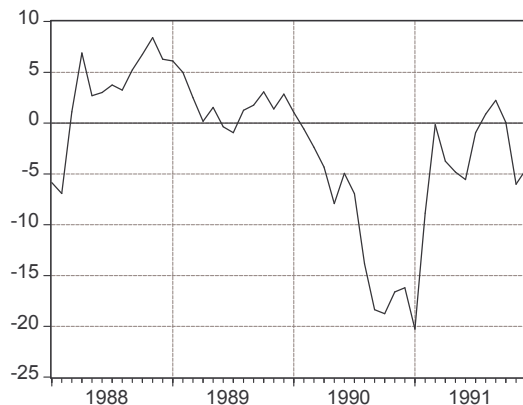


Die konjunkturelle Wende kommt in diesem Ausmass überraschend. Die Industrie-Unternehmen rechneten mit einer weiteren Produktionsbeschleunigung, derweil das Wachstum der Industrieproduktion nachliess. Die Prognoseinstitute gingen zwar von einer Wachstumsverlangsamung aus, doch eine Rezession wurde nicht vorausgesagt. Die KOF titelte in ihrer Frühjahrsprognose 1990: „Noch wenig Anzeichen für eine Verlangsamung der Konjunktur“. Auch die im Rahmen der Konsumentenbefragung interviewten Haushalte waren vom Konjunktureenbruch überrascht: Die Indikatoren für die Einschätzung der künftigen und der vergangenen Wirtschaftslage bewegten sich simultan abwärts. Mit dem Einmarsch irakischer Truppen in Kuwait Ende Juli 1990 verdüstert sich die Stimmung vorübergehend deutlich – nämlich bis kurz vor Ende der Kampfhandlungen im zweiten Golfkrieg im Februar 1991.

²⁷ Ebenfalls negativ auf die Bautätigkeit dürften die im Herbst 1989 erlassenen bodenrechtlichen Massnahmen (erschwerter kurzfristige Wiederveräußerung von Grundstücken u.a.) gewirkt haben.

Grafik 2.12

Fürs bevorstehende Halbjahr erwartete Geschäftsentwicklung in der Industrie
(Saldo gemäss KOF-Industrienumfrage, saisonbereinigt)



In der zweiten Hälfte des Jahres 1990 beginnt neben der Bautätigkeit auch die Industrieproduktion abzunehmen. Die Kapazitätsauslastung in der Industrie geht zurück. Die Unternehmen auferlegen sich bei ihren Investitionsentscheiden mehr und mehr Zurückhaltung, so dass auch die Ausrüstungsinvestitionen rückläufig sind.

Die Beschäftigung nimmt hingegen bis in die zweite Hälfte des Jahres 1991 weiter zu, doch reicht dieser Beschäftigungsanstieg nicht aus, um das Wachstum des Arbeitsangebotes vollständig zu absorbieren, so dass bereits in den ersten Monaten des Jahres 1990 der Rückgang der Arbeitslosenzahl einer Zunahme weicht. Der Beschäftigungszuwachs führt zusammen mit einem Anstieg des Reallohnsatzes zu weiter wachsenden verfügbaren Einkommen. Dementsprechend erhöht sich der private Konsum weiter und wirkt so konjunkturstützend: Die inländische Endnachfrage ist trotz abnehmender Investitionstätigkeit vorerst noch am Steigen.

Ein gewisser Druck auf die Teuerung entsteht durch den aufgrund des Krieges am Golf steigenden Ölpreis. Das Barrel Nordsee-Brent verteuert sich von 17 US-Dollar im August 1990 auf 36 US-Dollar im Oktober. In den folgenden Monaten bilden sich die Preise leicht und mit den sich abzeichnenden Ende der Kampfhandlungen im Januar und Februar 1991 beschleunigt zurück, um sich schliesslich auf einem Niveau von rund 19 US-Dollar einzupendeln.

2.1.3.1 Geld- und Fiskalpolitik

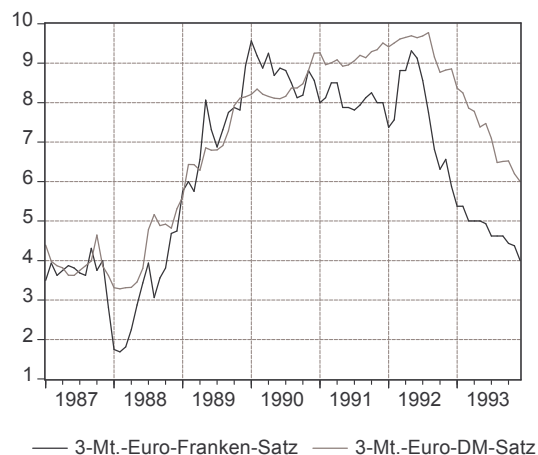
Die Fiskalpolitik bleibt während des konjunkturellen Umschwungs weiter expansiv ausgerichtet und zwar sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen und Gemeinden. Die öffentlichen Bauinvestitionen sowie der Staatskonsum nehmen zu. Dazu

kommt, dass der Beitragssatz an die Arbeitslosenversicherung aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen²⁸ auf den 1. Januar 1990 um 0.2 Prozentpunkte auf 0.4 Prozent gesenkt wurde. Im selben Jahr wurde auch das so genannte „Sofortprogramm“ bei den direkten Bundessteuern für natürliche Personen wirksam, welches Steuerausfälle in der Grössenordnung von 350 Mio. Fr. zur Folge hatte.²⁹

Die Geldpolitik entfaltete im Jahr 1990³⁰ ihre restriktive Wirkung über die Frankenaufwertung und die höheren Zinsen zu einem Zeitpunkt, als die Weltkonjunktur sich abzukühlen begann. Im Laufe des Jahres wird der geldpolitische Restriktionsgrad etwas zurückgenommen; die Schweizer Kurzfristzinsen beginnen leicht zu sinken. Diese geldpolitische Lockerung erfolgte auch, weil der Schweizer Franken nach dem Einmarsch irakischer Truppen in Kuwait von internationalen Anlegern als „sicherer Hafen“ angesteuert wurde, wodurch die Schweizer Währung unter Aufwertungsdruck geriet (RICH 2003: 35). An den Devisenmärkten wurde jedoch nicht interveniert (ZURLINDEN 1996). Der Lockerungs-Spielraum der SNB wurde durch die infolge der deutschen Vereinigung deutlich restriktiver ausgerichtete Geldpolitik der Deutschen Bundesbank verengt.

Grafik 2.13

Kurzfristzinsen Schweiz vs. Deutschland (in Prozent)



²⁸ Der Bundesrat wurde durch das Gesetz verpflichtet, den Beitragssatz auf Beginn des nächsten Kalenderjahres anzupassen, wenn der Ausgleichsfonds am Ende von zwei aufeinander folgenden Jahren 2.5 Prozent der beitragspflichtigen Lohnsumme über- oder unterschreitet.

²⁹ Das „Sofortprogramm“ beinhaltete die Einführung eines Doppeltarifes (verheiratete vs. ledige Steuerpflichtige), erhöhte Sozialabzüge und ein modifizierter Zuverdienerabzug (s. GYGI/PLAVEC 1989).

³⁰ Ende 1990 wechselt die SNB ihre offizielle geldpolitische Strategie. Statt jährlicher Geldmengenziele gibt sie sich neu mittelfristige vor (s. RICH 2003).

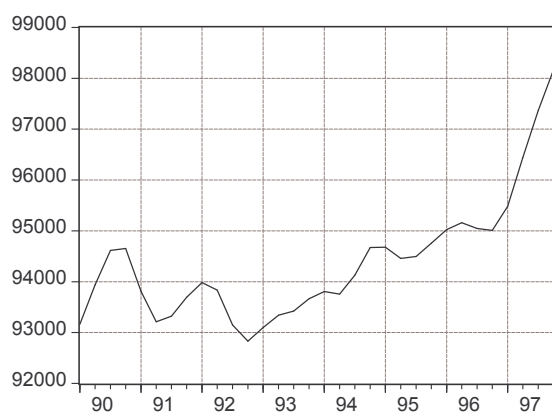
2.1.4 Stagnation 1991 bis 1996

Die von Mitte 1990 bis Ende 1996 dauernde lange Konjunkturkrise der 1990er Jahre setzt sich aus zwei konjunkturellen Schwächephasen zusammen, welche von Anfang 1993 bis zum dritten Quartal 1994 von einer vorübergehenden, leichten Erholung unterbrochen wurden. Auf Jahresbasis betrachtet nahm das Schweizer BIP in den Jahren 1991 und 1993 ab und zwar um 0.8 bzw. 0.2 Prozent. Im Jahr 1992 stagnierte es. 1994 hingegen wird die vorübergehende Konjunkturerholung mit einer Zuwachsrate von 1.1 Prozent auch im Jahresergebnis sichtbar. 1995 (0.4 Prozent) und 1996 (0.5 Prozent) war das Wirtschaftswachstum hingegen wiederum schwach. Von 1990 bis 1996 betrug das BIP-Wachstum im Durchschnitt 0.2 Prozent. 1997 findet die Schweizer Wirtschaft aus dem Konjunkturtief; das BIP wächst um 1.9 Prozent.

Grafik 2.14

Bruttoinlandprodukt

(Mio. Fr. je Quartal, zu Preisen von 2001, glatte Komponente)



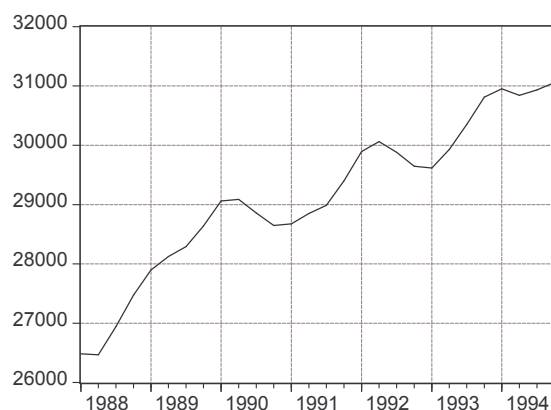
Nach Ende der Kampfhandlungen am persischen Golf am 24. Februar 1991 gibt es sowohl in der Schweiz als auch im internationalen Umfeld gewisse Anzeichen für eine leichte Konjunkturbelebung. Der Schweizer Franken wertet sich ab: Von März bis Juli zusammen mit den EWS-Währungen gegenüber dem Dollar und von Juni 1991 bis Juli 1992 u.a. aufgrund der gelockerten Geldpolitik der SNB gegenüber den EWS-Währungen sowie aufgrund des Zustandekommens des Maastricht-Vertrags im Februar. Durch die Aussicht auf eine einheitliche europäische Währung wurde das Vertrauen in die EWS-Währungen erhöht (RICH 2003: 43). Insgesamt sinkt der Aussenwert des Frankens von März 1991 bis Juni 1992 um knapp 10 Prozent. Diese günstigen Rahmenbedingungen führen zu einem Anstieg der Schweizer Ausfuhren. Auch der Rückgang der Investitionstätigkeit im Inland kam in der ersten Hälfte des Jahres 1991 vorübergehend zum Stillstand. Die Konjunktur-

turbelebung erweist sich jedoch schnell als wenig tragfähig. Mit dem Abschwung in den wichtigen europäischen Handelspartnern ab dem zweiten Quartal 1992 fallen die Nachfrageimpulse aus dem aussenwirtschaftlichen Umfeld weg. Die Exporte nehmen wieder ab. Wechselkursseitig erfolgt eine Verstärkung dieser Wende: Die SNB strafft ihre Geldpolitik, was ein Anstieg der Kurzfristzinsen von zwei Prozentpunkten zur Folge hat. Der Schweizer Franken wertet sich dementsprechend auf.

Grafik 2.15

Exporte „Total 1“

(Mio. Fr. je Quartal, zu Preisen von 2001, glatte Komponente)

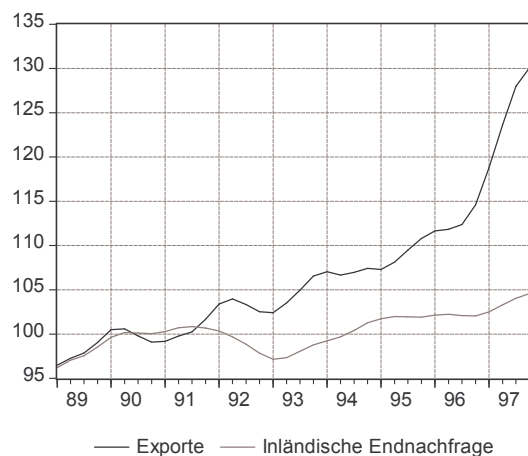


Im zweiten Halbjahr 1991 setzt ein Beschäftigungsrückgang ein. Die Arbeitslosigkeit steigt. Ende des Jahres liegt die Arbeitslosenquote bei 1.5 Prozent. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt macht sich nun mehr und mehr in der Einkommenssituation der privaten Haushalte bemerkbar. Das Wachstum der real verfügbaren Einkommen geht zurück.

Im zweiten Quartal 1992 schliesslich mündet die rezessive Entwicklung der Schweizer Wirtschaft in einen Rückgang der privaten Konsumausgaben, die bisher trotz sinkenden Investitionen und Exporten weiter zugenommen hatten und konjunkturstützend wirkten. Auch die Güternachfrage der öffentlichen Hand wächst im Vergleich zu den Vorjahren deutlich schwächer. Die inländische Endnachfrage schwenkt nun auf eine Talfahrt ein. Da auch aus dem aussenwirtschaftlichen Umfeld keine positiven Impulse mehr kommen, verstärkt sich der konjunkturelle Abschwung. Der Beschäftigungsrückgang akzentuiert sich ebenfalls. Annualisiert reduziert sich die Zahl der vollzeitäquivalenten Beschäftigung im dritten und vierten Quartal um mehr als 4.5 Prozent. Im Dezember 1992 sind fast 130'000 Personen als arbeitslos registriert, was einer Arbeitslosenquote von 3.2 Prozent entspricht.

Grafik 2.16

Exporte und inländische Endnachfrage
(real, 1990=100, glatte Komponente)



In der ersten Jahreshälfte 1993 machen sich erste Anzeichen für eine konjunkturelle Erholung bemerkbar.³¹ Der Rückgang der Industrieproduktion beginnt sich abzuschwächen. Die Unternehmen wie die privaten Haushalte sind etwas zuversichtlicher gestimmt. Zunächst kommen die Impulse vor allem aus dem Ausland. Insbesondere die Konjunkturbelebung in Europa stösst die Schweizer Exporte an. Erneut wirken Auslandsnachfrage und Wechselkursentwicklung in dieselbe Richtung: Turbulenzen im EWS ab dem Sommer 1992 (EICHENGREEN 2000) führen zu einer Flucht in den Franken, was der nach wie vor auf die Teuerungskämpfung ausgerichteten SNB einen gewissen Handlungsspielraum eröffnet. Die Aufwertungs tendenz des Frankens erlaubt es, den Abstand zu den deutschen Geldmarktzinsen von weniger als 1 auf fast 3 Prozentpunkte auszuweiten. Die Zinsen auf Neuhypotheken beginnen Ende 1992 zu sinken. Die Bauinvestitionen steigen ab Mitte Jahr vor allem aufgrund einer verstärkten Wohnbautätigkeit (Wohnbauförderung, tiefere Baukosten, Hypothekarzinsen). Der industriell-gewerbliche Bau hingegen befindet sich weiter auf Talfahrt. Die Leerstände sind nach wie vor zu hoch. Aufgrund der leichten Nachfragebelebung können die Produktionskapazitäten etwas besser ausgelastet werden. Und weil sich die Absatzerwartungen verbessern, beginnen die Firmen ihren Produktionsapparat wieder auszubauen. Die Ausrüstungsinvestitionen steigen ab Mitte 1993 leicht an. Dazu gesellt sich eine boomartige Erhöhung der Aktienkurse. Der Swiss Performance Index (SPI) nimmt im Jahr 1993 um rund 50 Prozent zu, was dem Finanzsektor deutlich höhere Kommissions- und

³¹ Dass die Ablehnung des EWR-Beitritts der Schweiz in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 die (kurzfristigen) Erwartungen von Unternehmen und Haushalten negativ geprägt hätte, lässt sich anhand der entsprechenden Umfrageergebnisse (KOF-Industrienumfrage, Konsumentenstimmung) nicht nachweisen.

Handelserträge beschert. Der Beschäftigungsrückgang schwächt sich 1993 etwas ab. Mitte 1994 nimmt die Zahl der Beschäftigten sogar geringfügig zu. Die Arbeitslosenquote erreicht Ende 1993 ihren vorläufigen Höchststand bei 4.6 Prozent um in den folgenden Monaten kontinuierlich zu sinken. Auch was die Teuerung anbelangt, zeichnet sich eine Entspannung ab. Im Laufe des Jahres 1994 steigt das Preisniveau kaum noch. Die Vorjahresteuern liegen deutlich unter 1 Prozent. Dies ist massgeblich auf die Preissenkungen für Importprodukte infolge der Frankenaufwertung, auf die tieferen Rohölnotierungen sowie auf die aufgrund der tieferen Hypothekarzinsen vorübergehend sogar sinkenden Wohnungsmieten zurückzuführen. In der Öffentlichkeit setzt sich mehr und mehr die Auffassung durch, dass die Rezession überwunden ist. Die KOF beispielsweise schreibt im April 1994:

„Im Frühjahr 1993 ging in der Schweiz die mehr als zwei Jahre dauernde, von einem massiven Beschäftigungsabbau begleitete Rezession zu Ende. [...] In der Frühjahresprognose kommt die KOF/ETH zum Schluss, dass sich der konjunkturelle Aufschwung 1994/95 verstärken wird“ (KOF 1994/1: 5).

Auch die OECD verlautbarte im Juni 1994: „The downturn of the Swiss economy, which started at the beginning of 1991, came to an end in the second quarter of 1993“ (Economic Survey: 11). Diese Prognosen sollten sich jedoch nicht bewahrheiten. Nicht zutreffend waren insbesondere die Annahmen für die Entwicklung der Wechselkurse, des privaten Konsums – unterstellt wurde unter anderem eine deutliche Reduktion der Sparquote – sowie der Aktiennotierungen.

Bereits in der ersten Hälfte des Jahres 1994 verliert die Schweizer Konjunktur wieder an Schwung. Die Ausfuhren kommen kaum mehr vom Fleck. Diese Stagnationstendenz bei den Exporten hat ihre Wurzeln zunächst im Dienstleistungssektor. Der Rückgang der Aktienkurse führt zu deutlichen Einbussen bei den Kommissionserträgen der Banken mit ausländischen Geschäftspartnern. Gleichzeitig macht sich die fast zehnprozentige Frankenaufwertung des Frankens gegenüber dem Ecu im Laufe von 1993 mehr und mehr bemerkbar. Der Schweizer Tourismus verliert Marktanteile. Doch auch die Schweizer Anbieter von Waren im Ausland können aufgrund der Aufwertung nicht in erwünschtem Ausmass von der Konjunkturbelebung in Europa profitieren. Das Wachstum der Warenexporte bleibt im historischen Vergleich verhalten. Gleichzeitig werden aufgrund der Wechselkursbedingten Verbilligung ausländischer Produkte Teile der Inlandproduktion durch Importe verdrängt.

Die inländische Endnachfrage hingegen nimmt 1994 noch weiter zu (Grafik 2.16). Treibende Kraft sind die Investitionen. Die Ausgaben im Wohnbau steigen bis

Mitte 1994.³² Bei den Ausrüstungsinvestitionen führt die konjunkturelle Belebung im Laufe von 1993 zu einer Wende. Die gestiegene Kapazitätsauslastung (Grafik 2.17) erfordert zusammen mit den verbesserten Zukunftserwartungen einen Ausbau des Produktionsapparates. Zudem investieren die Unternehmen verstärkt in Geräte der Informations- und Kommunikationstechnologie. Durch die wechselkursseitige Verbilligung importierter Investitionsgüter ergibt sich zudem ein Rationalisierungseffekt: Teurere Arbeit wird vermehrt durch billigeres Sachkapital substituiert.

Grafik 2.17

Kapazitätsauslastung in der Industrie
(KOF-Industrienumfrage, saisonbereinigt)



Vergleichsweise schwach entwickelt sich hingegen der private Konsum, der preisbereinigt um 1.0 Prozent zulegt. Zwar steigen die Reallöhne aufgrund der etwas weniger düsteren Arbeitsmarktsituation um 1.6 Prozent. Da die Beschäftigung im Jahresdurchschnitt jedoch weiter abnimmt, fällt der Anstieg der gesamten realen Lohn-einkommen mit 0.4 Prozent gering aus. Von der Konjunkturerholung profitieren vor allem die Kapitaleinkommen (Grafik 2.19), welche jedoch in geringerem Ausmass konsumiert werden als die Arbeitseinkommen: Die realen Einkommen aus Geschäftstätigkeit und Vermögen steigen um 5.4 Prozent. Konsumdämpfend wirken zudem die Erhöhung der ALV-Beitragssätze von 0.4 auf 2 Prozent Anfang 1993 sowie die Treibstoffzollerhöhung von 20 Rp./l im März 1993 nach.

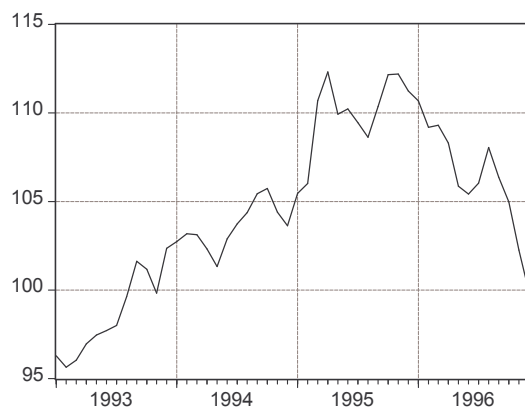
1994/1995 setzt sich die Aufwertungstendenz des Frankens fort. Nachdem 1993 vor allem der Kursverlauf gegenüber den EWS-Währungen für die Höherbewertung ausschlaggebend war, ist es nun der Dollar, welcher an Wert einbüsst. Im Februar 1995 verstärkt sich diese Entwicklung (u.a. aufgrund der Peso-Krise und

³² Gründe für diesen Anstieg sind ein konjunktureller Nachholbedarf, sinkende Bau- und Bodenpreise, günstigere Finanzierungsbedingungen sowie öffentliche Förderungsmassnahmen (KOF 1995/1: 8).

dem Zusammenbruch der Barings Bank, s. KOF 1995/2). Das Austauschverhältnis des Frankens zur D-Mark verändert sich 1994 nicht wesentlich. Doch 1995 wertet sich der Franken sowohl gegenüber der deutschen Valuta als auch gegenüber den anderen EWS-Währungen nochmals auf: "Wie üblich bei Dollarschwächephasen profitierte der Franken überproportional von den Portfolioverschiebungen ('Hedging'-Funktion des Frankens bei einem im internationalen Vergleich geringen Volumen), so dass auch die EWS-Währungen – inklusive der D-Mark – gegenüber dem Franken weiterhin zur Schwäche neigten" (KOF 1994/2: 44). Weiteren Auftrieb erhält der Schweizer Franken im September 1995 durch Unsicherheiten in Bezug auf die Realisierung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) (s. KOF 1996/1: 59). Insgesamt wertet sich der Franken über den Zeitraum von Anfang 1993 bis Ende 1995 gegenüber der D-Mark von 92 Fr. auf 81 Fr. pro 100 D-Mark, gegenüber dem US-Dollar von 1.50 Fr. auf 1.15 Fr. und gegenüber dem Ecu von 1.80 Fr. auf 1.51 Fr. auf. Der reale, exportgewichtete Aussenwert steigt um rund 17 Prozent.

Grafik 2.18

Realer Aussenwert des Frankens
(SNB, 1999=100)

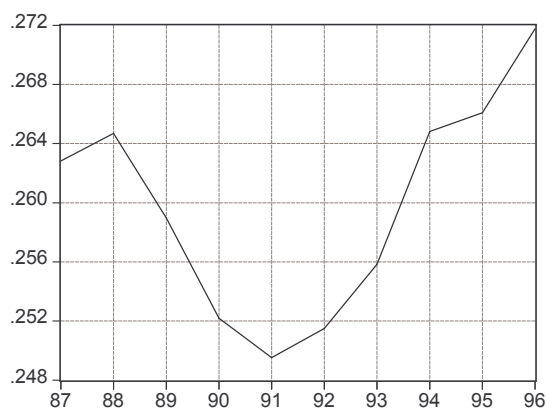


Gleichzeitig schwächt sich das Wirtschaftswachstum in der EU ab, wobei diese Entwicklung bei den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz – Deutschland und Frankreich – etwas ausgeprägter ist als in den meisten übrigen EU-Staaten. 1996 wächst das BIP der EU-15 um 1.8 Prozent, während Deutschland und Frankreich tiefere Wachstumsraten von 0.8 bzw. 1.1 Prozent aufweisen. Die Frankenaufwertung wirkt zusammen mit dieser Wachstumsabschwächung dämpfend auf die Schweizer Ausfuhren. Die Exporte erhöhen sich sowohl 1995 als auch 1996 in Anbetracht der Konjunkturerholung in der EU nur verhalten mit Verlaufswachstumsraten von (annualisiert) 2 bis 5 Prozent.

Besonders belastend auf den Schweizer Konjunkturverlauf wirkt die schwache binnenwirtschaftliche Entwicklung. Die inländische Endnachfrage stagniert von Mitte 1995 bis Ende 1996. Der private Konsum, der deutlich mehr als 60 Prozent dieses Aggregates ausmacht, wird massgeblich von der anhaltend schlechten Verfassung des Arbeitsmarktes sowie von fiskalischen Massnahmen geprägt. Insbesondere durch die Einführung der Mehrwertsteuer auf den 1. Januar 1995 wird Kaufkraft in der Grössenordnung von 1 Prozent der verfügbaren Einkommen abgeschöpft. Doch auch die Erhöhung des ALV-Beitragssatzes 1995 von 2 auf 3 Prozent und die Preiserhöhungen bei den öffentlichen Dienstleistungen (Gebühren) in Folge von Sanierungsprogrammen reduzierten die Kaufkraft. So steigen die Preise in dieser Gruppe zwischen Anfang 1994 und Ende 1996 um 7 Prozent, während sich die Konsumentenpreise insgesamt um 3.2 Prozent erhöhen. Bis 1995 setzt sich zudem der Aufwärtstrend bei der Sparquote fort, was u.a. darauf zurückzuführen sein könnte, dass der Anstieg der Haushaltseinkommen im Wesentlichen von den höheren Kapitaleinkommen herrührt. Die preisbereinigten Lohneinkommen hingegen erhöhen sich kaum.³³

Grafik 2.19

Anteil der Geschäfts- und Vermögenseinkommen am Primäreinkommen der privaten Haushalte

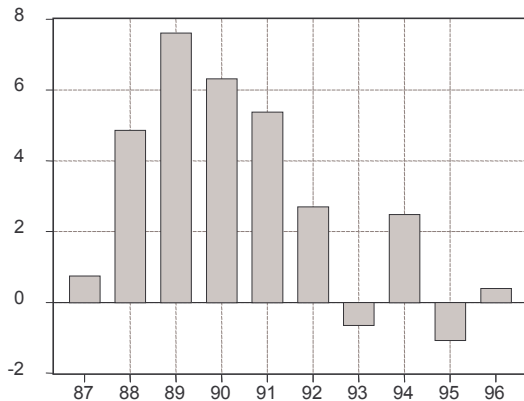


Negative Impulse kamen von Seiten der staatlichen Güternachfrage. Aufgrund der Sparmassnahmen bei Bund, Kantonen und Gemeinden gingen die preisbereinigten Ausgaben für Staatskonsum und öffentliche Bauinvestitionen im Jahr 1995 zurück. 1996 blieb die Güternachfrage der öffentlichen Hand schwach. Es ergab sich eine geringfügige Zunahme.

³³ Allerdings erhielten die privaten Haushalte vermehrt Transfers in Form von Sozialversicherungsleistungen (ALV, aber auch IV).

Grafik 2.20

Staatliche Güternachfrage (Staatskonsum, öff. Bauinvestitionen)
(Veränderung geg. Vorjahr in Prozent, zu konstanten Preisen)

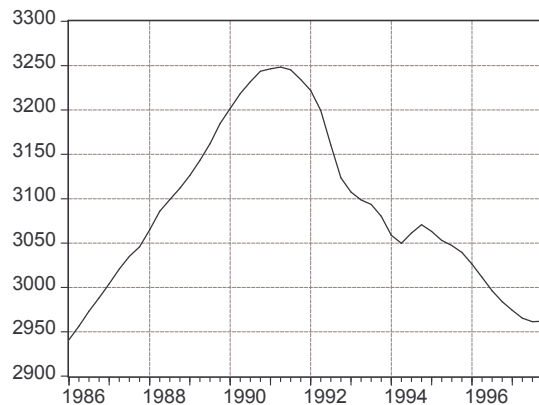


Zumindest im Jahre 1995 etwas lebhafter entwickelte sich die Investitionstätigkeit des Privatsektors. Die Ausrüstungsinvestitionen blieben zu Jahresbeginn aufwärts gerichtet, was einerseits auf die gestiegene Kapazitätsauslastung zurückzuführen war, andererseits aber auch auf die Verbilligung von Ausrüstungsgütern infolge der Frankenaufwertung sowie auf die Umstellung auf die Mehrwertsteuer, welche neu Investitionsgüter von der Steuerpflicht befreite. Doch bereits im Laufe von 1995 begann die schwächere Absatzentwicklung die Investitionstätigkeit zu prägen. Die Kapazitätsauslastung ging zurück, wodurch sich die Unternehmen bei ihren Investitionen eine grössere Zurückhaltung auferlegten. Die privaten Bauinvestitionen schwenkten wieder auf eine Talfahrt ein. Die verdüsterten Einkommensaussichten, der von 0.4 auf deutlich über 1 Prozent gestiegene Leerwohnungsbestand sowie das Auslaufen der staatlichen Fördermassnahmen (s. Kapitel 4.1.3.2) führten zu einem Rückgang der Wohnbauinvestitionen. Aus dem Gewerbebau kamen aufgrund der nach wie vor erheblichen Leerflächen ebenfalls keine konjunkturstimulierenden Impulse.

Die schwache Zunahme der Güternachfrage blieb hinter der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung zurück. Die Produktion erforderte daher keinen Aufbau der Personalbestände. Im Gegenteil setzte bereits Ende 1994 wieder ein Rückgang der Beschäftigung ein. Ende 1996 befindet sich die vollzeitäquivalente Beschäftigung auf dem Niveau von 1986 (Grafik 2.21).

Grafik 2.21

Vollzeitäquivalente Beschäftigung
(1000 Personen, glatte Komponente)



Die Arbeitslosenquote beginnt im Herbst 1995 wieder anzusteigen und erreicht Anfang 1997 einen Höchstwert von fast 5 Prozent. Die Teuerung bleibt tief. Einzig zu Beginn des Jahres 1995 ergibt sich ein vorübergehender Teuerungsanstieg, der von der Einführung der Mehrwertsteuer herrührt. 1996 erhöhen sich die Konsumentenpreise wieder mit Raten von unter 1 Prozent.

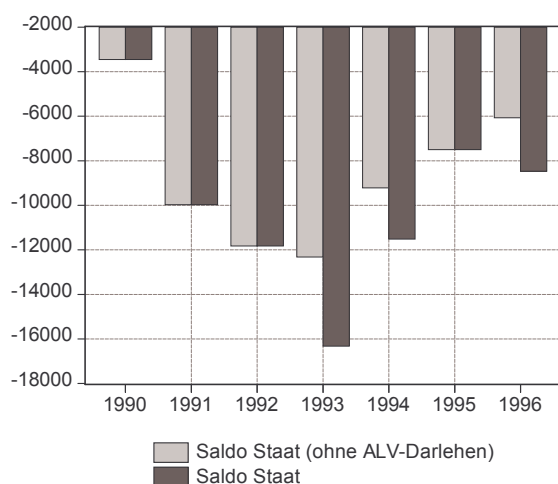
In der zweiten Hälfte des Jahres 1996 beginnt sich das Ende der langen Konjunkturschwäche abzuzeichnen. Der Franken wertet sich stark ab und zwar sowohl gegenüber der D-Mark resp. dem Ecu als auch gegenüber dem US-Dollar. Der reale Aussenwert sinkt wieder auf den Indexstand von Mitte 1993. Die Konjunktur in den Nachbarländern erholt sich. Im Schlussquartal 1996 beginnt sich das Exportwachstum zu beschleunigen. In den ersten drei Quartalen des Jahres 1997 resultiert annualisiert ein Verlaufswachstum von mehr als 15 Prozent. Auch die Nachfrage im Inland belebt sich. Die Investitionsaktivität der Unternehmen nimmt wieder merklich zu, bedingt durch die stärker ausgelasteten Kapazitäten und die besseren Absatzaussichten. Aufgrund der Nachfragebelebung auf den Gütermärkten steigt der Bedarf an Arbeitskräften. Der Rückgang der vollzeitäquivalenten Beschäftigung geht 1997 zu Ende. Dadurch verbessert sich die Einkommenssituation der privaten Haushalte. Die Konsumentenstimmung beginnt sich aufzuhellen. Der private Konsum wächst kräftiger. Zu Beginn des Jahres 1998 übersteigt der Index der Konsumentenstimmung wieder den längerfristigen Durchschnittswert. Die Konjunkturerholung scheint sich damit in den Köpfen der privaten Haushalte gefestigt zu haben.

2.1.4.1 Finanzpolitik

Zu Beginn der Konjunkturkrise im Jahre 1991 wirkt die Fiskalpolitik der rezessiven Tendenz der Schweizer Wirtschaft entgegen. Die staatliche Güternachfrage (Konsum und Investitionen) wächst mit einer Rate von über 5 Prozent (Grafik 2.20). Doch bereits 1992 geht vom Staat – gemessen am Indikator Fiskalimpuls (Grafik 2.23) – keine konjunkturstützende Wirkung mehr aus. Aufgrund der deutlichen Verschlechterung der Situation in den Staatshaushalten werden bei allen Gebietskörperschaften Sparmassnahmen beschlossen. 1992 resultiert bereits ein Fehlbetrag von 11.8 Mrd. Fr. 1993 schliesslich ist der Tiefpunkt mit einem Defizit vom 12.3 Mrd. Fr. (bzw. 16.3 Mrd. Fr. inkl. Darlehen an die Arbeitslosenversicherung) erreicht.

Grafik 2.22

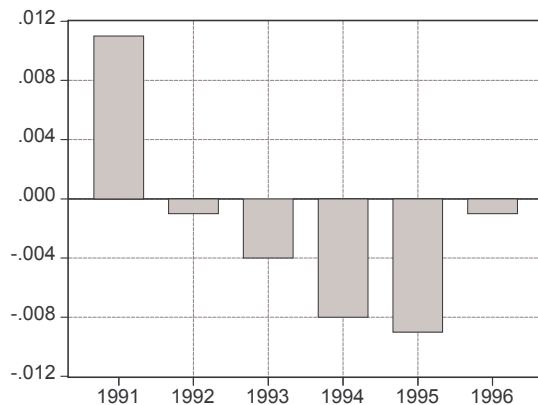
Staatshaushalt
(Saldo in Mio. Fr.)



In diesem Jahr wird die Fiskalpolitik restriktiv. Insbesondere die Kantone und Gemeinden weisen einen ausgeprägt negativen Fiskalimpuls auf (s. LAMPART/FRICK 2004: 10). Aufgrund von Sparprogrammen nimmt die Güternachfrage der öffentlichen Hand ab. Im Rahmen des Sanierungsprogramms 1992 erhöht der Bund Anfang März 1993 die Mineralölsteuer für Treibstoffe um 20 Rp./l. Auch die Tabaksteuer wird angehoben. Kaufkraft in der Grössenordnung vom 3 Mrd. Fr. wird weiter durch die Erhöhung des Beitragssatzes bei der Arbeitslosenversicherung von 0.4 auf 2.0 Prozent abgeschöpft.

Grafik 2.23

Fiskalimpuls Bund, Kantone und Gemeinden
(Lampart/Frick 2004)



In den folgenden beiden Jahren wird der restriktive Kurs fortgesetzt. Es werden weitere Sparmassnahmen beschlossen. Dadurch verbessert sich zwar die Finanzlage der öffentlichen Haushalte; die Konjunkturschwäche wird hingegen verstärkt. Die Güternachfrage geht weiter zurück. Insbesondere die Investitionen werden in den Jahren 1995 und 1996 zurückgefahren, obwohl nach 1993 und 1994 auch 1995 der Bund den Kantonen und Gemeinden über den Investitionsbonus noch Anreize für Investitionen gibt (s. Kapitel 4.1.3.2). Auf Anfang 1995 treten mit der Einführung der Mehrwertsteuer zu einem Satz von 6.5 Prozent (der Steuersatz bei der Warenumsatzsteuer war 6.2 Prozent) und der ALV-Beitragssatz-Erhöhung von 2.0 auf 3.0 Prozent zwei weitere Massnahmen in Kraft, welche nochmals in spürbarem Ausmass Kaufkraft abschöpfen. Der Kaufkraftverlust beträgt rund 3.6 Mrd. Fr.³⁴ Die restriktive Wirkung der Fiskalpolitik wurde von den damaligen Beobachtern erkannt. Die KOF beispielsweise warnt im Frühjahr 1994:

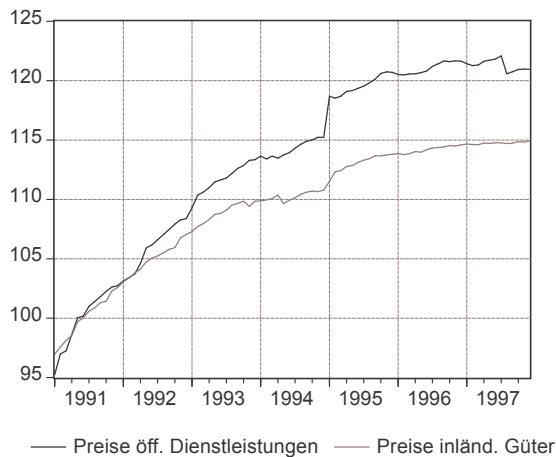
“Die restriktive Politik hat aus stabilitätspolitischer Sicht zu früh eingesetzt. Die Wirkung der automatischen Stabilisatoren, insbesondere die Arbeitslosenversicherung, sollte nicht durch diskretionäre Entscheide abgeschwächt werden. Die Satzerhöhung 1993 [bei der ALV] hat die Einkommensposition und damit auch den privaten Konsum ungünstig beeinflusst. Zwar befindet sich die Wirtschaft bei Inkrafttreten der zweiten Satzerhöhung [1995] bereits im Aufschwung, aus konjunkturpolitischer Sicht ist diese Massnahme dennoch nicht unproblematisch, weil diese Abschöpfung zusammen dem Übergang zur Mehrwertsteuer 1995 zu einer Stagnation des realen verfügbaren Einkommens führt” (48).

Die Preise für öffentliche Dienstleistungen steigen stärker als die Inlandteuerung: Aufgrund von Subventionskürzungen ist der öffentliche Dienst gezwungen, seine Kosten vermehrt über Preiserhöhungen zu decken.

³⁴ S. die Modellsimulationen in Kapitel 4.2.

Grafik 2.24

Preise öff. Dienstleistungen vs. inländ. Güter
(1991=100, saisonbereinigt)



Auch 1996 bremst die Fiskalpolitik die konjunkturelle Entwicklung. Der Restriktionsgrad ist allerdings geringer. Dies vor allem deshalb, weil im Gegensatz zu 1995 kaum unmittelbar kaufkraftrelevante Massnahmen in Kraft treten. Die Güternachfrage bleibt jedoch leicht rückläufig. Bis 1996 können Bund, Kantone und Gemeinden ihre Fehlbeträge je um rund 2 Mrd. Fr. reduzieren. Die Kantone weisen noch ein Defizit von rund 2 Mrd. Fr. (exkl. ALV-Darlehen), die Gemeinden eines von knapp 500 Mio. Fr. aus. Der Bund hingegen gibt noch immer mehr als 5 Mrd. Fr. mehr aus, als er einnimmt.

2.1.4.2 Geldpolitik

Vorrangiges Ziel der Schweizer Geldpolitik zu Beginn der 1990er Jahre ist die Bekämpfung der hohen Teuerung. Das Hauptaugenmerk richtete sich dabei auf die Binnenteuerung, denn die Preise für importierte Güter stabilisierten sich aufgrund der Frankenaufwertung bereits 1990 – abgesehen vom vorübergehenden Anstieg der Ölnotierungen. Doch die Entwicklung auf den Finanzmärkten in der ersten Hälfte der 90er Jahre verlief ziemlich unruhig; der Schweizer Franken war von diversen Schocks betroffen. Zunächst war es vor allem das Austauschverhältnis gegenüber den EWS-Währungen, welches aufgrund von Erwartungen der Finanzmarktakeure stärkeren Schwankungen ausgesetzt war, ab 1994 überwogen starke Bewegungen des Dollars. Im Februar 1992 geriet der Franken unter Abwärtsdruck, da die Aussicht auf eine europäische Währungsunion die EWS-Währungen attraktiver machte. Die SNB konterte die drohende Abwertung mit einer Erhöhung der Kurzfristzinsen, um den Teuerungsrückgang nicht zu gefährden. Diese Politik

wurde von der KOF unterstützt. In der Frühjahrsprognose 1992 richtete sie folgende Empfehlung an die SNB:

„Letztlich kann die SNB nur darauf hinwirken, die Eintretenswahrscheinlichkeit einer Frankenschwäche herabzusetzen. Zu diesem Zweck sollte sie [...] keine Ausweitung der Zinsdifferenz zur D-Mark auf über 1.5 Prozentpunkte zulassen. [...] Eine – konjunkturell erwünschte – substanzielle Zinssenkung [ist] erst möglich, wenn die Deutsche Bundesbank die Geldpolitik lockert“ (15).³⁵

Doch bereits im Sommer 1992 wendet sich das Blatt. Die EWS-Turbulenzen führen dazu, dass vermehrt internationale Anleger den Franken als „sicheren Hafen“ anzuheuern beginnen. Der Franken wertet sich auf. Dies erlaubt es der SNB, die Differenz zu den deutschen Zinsen wieder etwas grösser werden zu lassen, ohne jedoch die Aufwertungstendenz zu brechen. Denn diese unterstützt die SNB wesentlich bei der Bekämpfung der Teuerung.³⁶ SNB-Präsident Lusser geht an der Generalversammlung der SNB vom 29. April 1994 sogar noch weiter: Würde die SNB beherzter gegensteuern, drohe Inflation: „Wir müssen gegenüber der Forderung, die Geldpolitik angesichts der Stärke des Frankens weiter zu lockern, [...] äusserst vorsichtig sein. Eine Ausrichtung der Geldpolitik auf die Entwicklung des Wechselkurses mag der Exportwirtschaft zwar kurzfristig Erleichterung bringen. Sie birgt längerfristig aber erhebliche Inflationsrisiken“ (LUSSE 1994: 142).

1994 schliesslich herrscht in der Schweiz Preisstabilität. Die Konsumteuerung liegt unter 1 Prozent. Der Schweizer Franken ist weiteren Aufwertungsschocks ausgesetzt, nun vor allem gegenüber dem Dollar. Obwohl die Kapazitäten der Schweizer Wirtschaft unterausgelastet sind und sich die Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau befindet, überwiegen aus Sicht der SNB nach wie vor die Teuerungsgefahren. Vor allem die Einführung der Mehrwertsteuer auf Anfang 1995 kann nach Auffassung der Notenbank zu einem Wiederaufflackern der Teuerung führen. Deshalb, so der SNB-Präsident Lusser 1994, „müssen“ wir „vermeiden, dass neben der steuerbedingten, unmittelbaren Erhöhung des Preisniveaus auf dem Wege der Überwälzung noch mittelbare Wirkungen auftreten. Die Einführung der Mehrwertsteuer darf –

³⁵ Kritischer äusserten sich die bürgerlichen Nationalräte Blocher, Bonny und Jaeger im März 1992 anlässlich der Frühjahrsession. So fordert beispielsweise Blocher: „Die Nationalbank muss jetzt dringend ihre Politik ändern. Die Zeit ist gekommen, jetzt keine Hochzinspolitik mehr zu betreiben“ (AB NR 1992: 603).

³⁶ Gemäss NZZ vom 3. Juni 1993: „Für eine tendenziell feste Schweizer Währung sprechen [...] Äusserungen von Vertretern der Schweizerischen Nationalbank (SNB), die das gegenwärtige Zinsniveau am Geldmarkt als zielführend erachten. Die Währungshüter, die allzu raschen und allzu deutlichen Zinssenkungen eher skeptisch gegenüberstehen, wollen trotz dem starken Franken die weitere Inflationsentwicklung abwarten und allenfalls im zweiten Semester die Zügel lockern.“

mit anderen Worten – keine Lohn-Preis-Spirale auslösen“ (LUSSE 1994: 143). Gemessen an verschiedenen Indikatoren wird die Geldpolitik restriktiver. So geht die Zinsdifferenz gegenüber Deutschland von knapp 2 Prozentpunkten Ende 1993 bis Mitte 1994 auf 0.6 Prozentpunkte zurück (s. Grafik 2.25). Die Realzinsen – Dreimonatszinsen minus BIP-Vorjahresteuern – steigen zwischen Anfang und Ende 1994 um fast 2 Prozentpunkte von knapp 1.4 auf 3.2 Prozent an. Dieser Realzinsanstieg ist allerdings grösstenteils eine Folge der sinkenden Teuerung; die nominalen Kurzfristzinsen bleiben über diesen Zeitraum nahezu unverändert.

Die Kritik an der Geldpolitik der SNB wird lauter. Die OECD macht im Juni 1994 geltend, dass der Inflationsdruck gering und die Zinsstruktur flach, die Output-Lücke hingegen nach wie vor gross und die Realzinsen sowie der Aussenwert des Frankens – gemessen an der vergangenen Entwicklung, sowie an Kaufkraftstandards – aussergewöhnlich hoch seien: „The combination of all these indicators suggests that there would still be some scope for monetary easing“ (Economic survey 1994: 54/55).³⁷ Offenbar war auch der volkswirtschaftliche Stab der SNB der Ansicht, dass die Zinsen gesenkt werden sollten. Gemäss Georg Rich, dem ehemaligen Leiter des Bereichs Volkswirtschaft der SNB, „forderte der volkswirtschaftliche Stab [im Sommer 1994] mit zunehmender Vehemenz eine weitere Reduktion der Geldmarktsätze“ (RICH 2001). Die weiteren Aufwertungsschocks 1995 zunächst gegenüber dem Dollar (Grafik 2.26), dem britischen Pfund, der italienischen Lira und

³⁷ Die – allerdings in nicht unerheblichem Ausmass von finanziellen Beiträgen der SNB abhängige – KOF ist in ihrer Einschätzung der monetären Ausrichtung weniger pointiert. Dass die Geldpolitik zu restriktiv sein könnte, findet sich eigentlich nur als Andeutung: „Das Realzinsniveau ist mit ca. 2 Prozent keineswegs besonders tief. Die Zinsstruktur ist weitgehend normalisiert, was der Konjunktursituation gerecht wird“ (1993/2: 12). „Die Langfristzinsen liegen [...] auf einem der Konjunkturlage in etwa angemessenen Niveau. Für das laufende Jahr gehen wir davon aus, dass die SNB im Hinblick auf die mittelfristige Absicherung der weitgehend erreichten Preisstabilität die geldpolitischen Zügel nur vorsichtig lockert; mit anderen Worten dürfte sie angesichts der in Gang gekommenen Konjunkturbelebungen durch die Frankenstärke und die Weiterführung der geldpolitischen Lockerung in den EWS-Ländern bestehenden Handlungsspielraum nur teilweise nutzen“ (1994/1: 13). „In der Schweiz sind die Realzinsen – definiert als Nominalzinsen minus Vorjahresteuersätzen – diesen Sommer über 4.5 Prozent geklettert, ein im historischen Vergleich für die gegenwärtige konjunkturelle Situation sehr hohes Niveau. Dies kann zu einem gewissen Teil damit erklärt werden, dass angesichts der Einführung der Mehrwertsteuer Anfang 1995 Inflationsängste bestehen, obwohl von der SNB nicht zu erwarten ist, dass sie eine Zunahme der Geldnachfrage über das steuerlich bedingte Mass hinaus akkommodieren wird“ (1994/2: 43). „Gemessen an der momentan äusserst verhaltenen konjunkturellen Entwicklung – deren Ausdruck die schwache Geldnachfrageentwicklung ist – und der geringen Gefahr einer Inflationsbeschleunigung in den nächsten zwei Jahren sowie dem anhaltend hohen Aussenwert des Frankens bestand daher im September [1995] nach wie vor ein Lockerungsspielraum. Ob dieser nun mit der nochmaligen Diskontsatzsenkung um 0.5 Prozentpunkte ausgeschöpft ist, wird die Entwicklung in den nächsten Monaten zeigen“ (1995/2: 54).

der spanischen Peseta, und in der zweiten Jahreshälfte gegenüber den EWS-Währungen veranlassen die SNB zwar ihre Geldpolitik im Vergleich zur Bundesbank wieder etwas zu lockern. Doch reicht diese Lockerung nicht aus, um eine Aufwertung gegenüber der D-Mark zu verhindern. Obwohl der reale Aussenwert des Frankens von Anfang 1993 bis zur Generalversammlung der SNB im April 1995 um rund 17 Prozent gestiegen ist (Grafik 2.18), betont SNB-Präsident Lusser bei seiner Ansprache nach wie vor die negativen Aspekte einer weniger restriktiven Geldpolitik:

„Die Schwäche des Dollars und wichtiger europäischer Währungen stellt viele Unternehmen vor ernste Belastungen. Die ungünstige gegenwärtige Konstellation der Wechselkurse könnte, sollte sie noch einige Zeit bestehen bleiben, sogar zu einer Abflachung des Exportwachstums führen. Dies würde auch den Konjunkturaufschwung dämpfen. Ich bin jedoch überzeugt, dass der Dollar sich wieder erholen wird. Der jähe Kurssturz der amerikanischen Währung lässt sich nämlich nicht mit Veränderungen der wirtschaftlichen 'Fundamentals' erklären. [...] Unsere Möglichkeiten, die Entwicklung der Wechselkurse zu beeinflussen, sind gering. Eine Lockerung der Geldpolitik ist zudem stets mit der Gefahr, längerfristig die Preisstabilität aufs Spiel zu setzen, verbunden. Wir vermöchten der Exportwirtschaft mit einer Lockerung unseres Kurses vielleicht vorübergehend Linderung zu verschaffen. Sie wäre aber, da die Teuerung nach einiger Zeit wieder anstiege, trügerisch“ (LUSSE 1995a: 191/192).

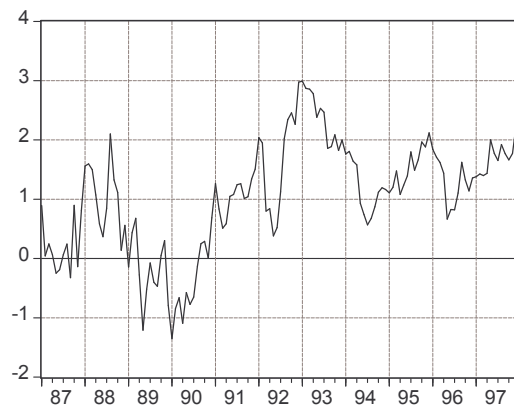
Demgegenüber plädiert die OECD im Juni 1995 für eine Lockerung der Geldpolitik. Aufgrund der weiteren Aufwertung des Frankens hätten sich die monetären Bedingungen in Anbetracht der unterausgelasteten Kapazitäten über Gebühr verschärft. „Measures of the output gap suggest that the economy could grow faster without risking accelerating inflation“ (Economic survey 1995: 36).³⁸

1996 wird der SNB diese geldpolitische Lockerung partiell von einem Wechselkurschock abgenommen. Der Dollar steigt von unter 1.20 Fr. auf 1.45 Fr., der Ecu von 1.51 Fr. auf fast 1.70 Fr. und 100 D-Mark von etwas unter 81 Fr. auf fast 87 Fr. Dass die Frankenabwertung einer expansiveren Geldpolitik zuzuschreiben ist, lässt sich zumindest aus der Zinsentwicklung nicht ablesen. Zwar nahm die Zinsdifferenz gegenüber den deutschen Kurzfristzinsen wieder leicht zu. Doch war dieser Unterschied deutlich geringer als beispielsweise 1992/93 oder 1995. Gegenüber den US-Zinsen resultierte kaum eine Veränderung.

³⁸ Auch seitens der Schweizer Öffentlichkeit nimmt der Druck auf die Nationalbank zu. Die NZZ schreibt im Dezember 1995: „Kaum ein Tag vergeht, ohne dass Arbeitgeber- oder Arbeitnehmervertreter das Klagelied über den hohen Frankenkurs anstimmen und nach einer Lockerung der Geldpolitik rufen, um Exportindustrie und Tourismus vor einem Sturz ins Leere zu bewahren“ (NZZ 2. Dezember 1995).

Grafik 2.25

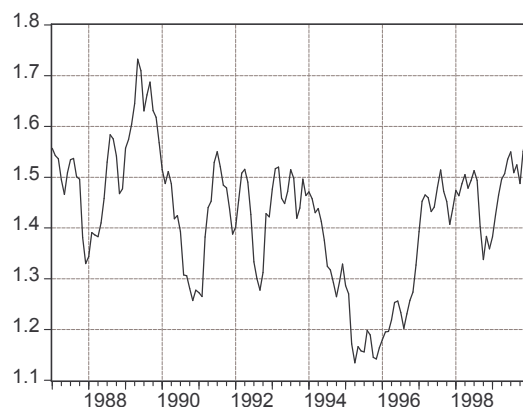
Differenz zwischen D-Mark und Schweizer Franken Dreimonatszinsen
(in Prozentpunkten)



Dass die SNB unter ihrem neuen Präsidenten Meyer³⁹ „massgeblich zur deutlichen Frankenabschwächung der letzten sechs Monate beigetragen“ hat, wie die KOF (1997/1: 39) schreibt, ist demnach fraglich. Vielmehr scheint zutreffend, dass „diese markante Abnahme des Aussenwerts zu einem beträchtlichen Teil auf den gleichzeitig einsetzenden Höhenflug des Dollars zurückzuführen [ist], der im gewohnten Reaktionsmuster auch zu einer Tieferbewertung des Frankens gegenüber den europäischen Hartwährungen führte“ (KOF 1997/1: 43), wobei dieser „Höhenflug“ als Korrektur der deutlichen Abwertung aufgrund der Vertrauenskrise von 1994/95 zu interpretieren ist.⁴⁰

Grafik 2.26

Franken/Dollar-Wechselkurs



³⁹ Nach dem Rücktritt des Präsidenten Markus Lusser sowie des Direktors Jean Zwahlen erfolgt am 1. Mai 1996 die Neuwahl des SNB-Direktoriums: Jean-Pierre Roth und Bruno Gehrig stossen neu dazu. Nachfolger von Lusser als Präsident der SNB wird Hans Meyer (seit 1985 im Direktorium und ab 1988 Vizepräsident).

⁴⁰ Die italienische Lira und das britische Pfund haben im Jahre 1996 einen erheblichen Anteil ihres Wertverlustes, den sie beim Ausscheiden aus dem EWS erlitten haben, wieder wettmachen können.

2.1.5 Ursachen der langen Stagnation aus zeitgenössischer Sicht – ein kurzer Überblick

Bereits während der langen Stagnationsphase waren die Ursachen für die Schwäche der Schweizer Wirtschaft kontrovers. Es standen sich Angebots- und Nachfragespektiven gegenüber (s. dazu Kapitel 1; die zeitgenössischen Debatte wird in Kapitel 4 eingehender analysiert). Fundierte empirische Untersuchungen wurden während der Stagnationsphase aber kaum publiziert. Die Angebotssicht wurde von den Behörden (Bundesrat und Nationalbank) verschiedentlich vertreten. Exemplarisch dafür ist eine Äusserung von Bundesrat Koller im März 1995, als der Franken ausgesprochen hoch bewertet war: „Unsere Ausfuhren haben im letzten Jahr nur um 1.8 Prozent zugenommen, obgleich die Nachfrage auf den wichtigsten Exportmärkten um 10 Prozent gewachsen ist. [...] Der Befund, dass unser Standort im Vergleich zu anderen Ländern an Attraktivität eingebüsst hat, erhärtet sich somit zunehmend.“⁴¹ Es gab aber auch andere offizielle Stimmen. Gemäss dem Bundesamt für Konjunkturfragen (SAURER 1996) ist die wirtschaftliche Schwächephase im Wesentlichen nachfragebedingt. Neben der weltwirtschaftlichen Entwicklung und den exogenen Wechselkursbewegungen tragen Geld- und Finanzpolitik eine Mitverantwortung. Es „gelang [nicht], der Vorgabe einer auf die mittlere Frist ausgerichteten Geld- und Finanzpolitik gerecht zu werden“ (6). Von den Verfechtern der Hypothese, dass die schwache wirtschaftliche Performance angebotsseitig bedingt sei, wurden insbesondere folgende Faktoren genannt: Verkrustungen auf den Arbeitsmärkten, welche zu einem deutlichen Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit geführt hätten, eine abgeschottete, kartellierte Binnenwirtschaft (SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT 1994, LUSSE 1996), ein verstärkter internationaler Wettbewerb, der für die Schweizer Wirtschaft mit entsprechenden Anpassungskosten verbunden ist (LUSSE 1995b), Globalisierung mit stärkerer Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland, das Abseitsstehen im europäischen Integrationsprozess, die gestiegene Fiskalquote etc. (DE PURY 1995).⁴² Entsprechende Belege aus empirischen Untersuchungen wurden jedoch, wie erwähnt, kaum vorgelegt. Was vor allem empirisch untersucht wurde, war der starke Anstieg bzw. das im Vergleich zu früheren konjunkturellen Schwächephasen hohe Niveau der Arbeitslosigkeit. Die diesbezüglichen Studien kamen mehrheitlich zum Schluss, dass die strukturell be-

⁴¹ In einer Rede gehalten anlässlich der Eröffnung der Mustermesse Basel.

⁴² ETTLIN/GAILLARD (2002) kritisieren sogar, dass es sich dabei um „Ad-hoc-Erklärungen“ handelte, „welche bestimmte wirtschaftspolitische Vorschläge rechtfertigen sollten“ (10).

dingte Arbeitslosigkeit in der Schweiz in den 1990er Jahren im Vergleich zu den 1980er Jahren zwar gestiegen, die hohe Arbeitslosigkeit der 1990er Jahre jedoch zur Hauptsache konjunkturell – d.h. durch eine unzureichende Nachfrage auf den Gütermärkten – bedingt ist (SHELDON 1993, FLÜCKIGER 1994, STALDER 1994). Dass die Zahl der registrierten Arbeitslosen einen historischen Höchststand erreichte, wurde in erster Linie darauf zurückgeführt, dass die Schweiz in den 1990er Jahren im Gegensatz zu den 1970er Jahren über eine obligatorische Arbeitslosenversicherung verfügte. Als weiterer Faktor wurde das veränderte Arbeitsmarktverhalten der Frauen angeführt. Diese würden sich in Zeiten geringer Arbeitsnachfrage nicht mehr im selben Ausmass vom Arbeitsmarkt zurückziehen wie beispielsweise in den 1970er Jahren. Weiter würde der „Export“ von Arbeitslosigkeit, indem ausländischen Arbeitskräften der Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt verwehrt wird, eine geringere Rolle spielen. Dies u.a. aufgrund des EU-Beitritts von Spanien und Portugal im Jahre, wodurch die Schweiz in der Folge Angehörigen dieser Staaten weniger restriktive Immigrationsbestimmungen zugestehen musste.

2.2 Bestimmungsfaktoren der Konjunkturentwicklung

Anhand der Darstellung des Schweizer Konjunkturverlaufs in diesem Kapitel lassen sich folgende Bestimmungsfaktoren der Wirtschaftsentwicklung zusammenfassen. Im Kern ist der von Mitte der 1980er Jahre bis 1996 dauernde Schweizer Konjunkturzyklus ein Investitionszyklus, der im Bausektor besonders ausgeprägt war. Die späten 1980er Jahre waren geprägt von einem Bauboom mit spekulativen Überhitzungserscheinungen. Die spekulative Blase platzte 1989/1990. In der Folge dauerte es gut drei Jahre, bis die Überkapazitäten im Gebäudebestand so weit abgebaut waren, dass wieder ein Aufschwung einsetzen konnte.

Doch neben diesem Investitionszyklus spielten zahlreiche andere Faktoren eine Rolle. Die bedeutendsten externen Faktoren sind die Konjunkturentwicklung in den Hauptabsatzländern sowie die Wechselkursschocks. Interne Faktoren sind die Geld- und die Fiskalpolitik. Diese internen und externen Faktoren waren insbesondere dafür ausschlaggebend, dass die Konjunkturschwäche bis 1996 anhielt. Die Einflussfaktoren werden aufgrund der verbalen Gesamtdarstellung oben abgeleitet. Eine Quantifizierung erfolgt in einem zweiten Schritt über eine Modellsimulation in Kapitel 4.

- Die Schweiz als kleine offene Volkswirtschaft ist stark von der konjunkturellen Entwicklung der wichtigsten Handelspartner abhängig. Insbesondere die EU-

Konjunktur – rund 60 Prozent der Schweizer Warenexporte haben die Destination EU – spielt eine zentrale Rolle. Die wirtschaftliche Abschwächung 1991 und insbesondere die Rezession im Jahre 1992 in den EU-Ländern haben in der Schweizer Wirtschaft somit deutliche Spuren hinterlassen. Auch das schwächere Wirtschaftswachstum in den Jahren 1995/96 – vor allem bei den wichtigen Handelspartnern Deutschland und Frankreich – führte zu einer weniger lebhaften Nachfrage nach Schweizer Exportprodukten.

- Der Schweizer Franken spielt eine wichtige Rolle als Diversifikationswährung. Vertrauenskrisen, Erwartungsänderungen auf den Devisenmärkten hinterlassen oft Spuren im Austauschverhältnis des Frankens gegenüber anderen Währungen, selbst wenn sich die Erwartungsänderungen nicht unmittelbar auf den Franken beziehen. Die Schweizer Wirtschaft war in den späten 1980er bzw. in den 1990er Jahren von zahlreichen derartigen Wechselkursschocks betroffen. In Anlehnung an BLINDER/YELLEN (2001), welche das kräftige Wirtschaftswachstum in den USA während den 1990er Jahren auch auf glückliche Umstände zurückführen, könnte für die Schweizer Wirtschaft der gegenteilige Befund geltend gemacht werden: Die Schweiz hatte „Pech“ in dem Sinne, als die konjunkturelle Entwicklung von verschiedenen Wechselkursschocks verstärkt wurde. 1989 verlor der Schweizer Franken für die internationalen Anleger vorübergehend an Attraktivität, wodurch sich die zinsbedingte Abwertungstendenz des Frankens verstärkte: Die Importteuerung wurde so zu einem Zeitpunkt angeheizt, als sich der Preisauftrieb im Inland aufgrund der konjunkturellen Anspannung beschleunigte, was der SNB die Teuerungsbekämpfung erschwerte. Von Mitte 1992 bis 1995 wurde die nun unterausgelastete Schweizer Wirtschaft hingegen von einer Reihe von Aufwertungsschocks getroffen. Zunächst gegenüber den europäischen Währungen, ab 1994/1995 hingegen verstärkt gegenüber dem Dollar, wobei diese Dollaraufwertung infolge von Diversifikationsüberlegungen internationaler Anleger mit gleichgerichteten Bewegungen des Frankens gegenüber den europäischen Hartwährungen verbunden war. Erst in der zweiten Jahreshälfte 1996 resultierte eine konjunkturstimulierende Wechselkursbewegung.
- Als interner konjunkturverstärkender Faktor in der Hochkonjunkturphase ist die 1988 vorübergehend zu lockere Geldpolitik zu nennen. Diese rührte allerdings zumindest teilweise von Orientierungsproblemen der SNB bei der Liquiditätssteuerung her, die sich durch institutionellen Änderungen (neue Liquiditätsbestimmungen, Swiss Interbank Clearing) ergaben und kann somit nur

bedingt als eine Fehlsteuerung im eigentlichen Sinne bezeichnet werden. Absichtlich restriktiv ausgerichtet war die Geldpolitik hingegen im Vorfeld der Mehrwertsteuer-Einführung 1994 und 1995.

- Unter dem Gesichtspunkt der Fehlsteuerung gravierender war über den gesamten Zeitraum von 1988 bis 1996 die Schweizer Fiskalpolitik. Die Ausgabensteigerungen und die Steuersenkungen in der Hochkonjunkturphase verstärkten die Überhitzungstendenzen in der Schweizer Wirtschaft. Es wurden strukturelle Defizite angelegt, welche zunächst durch die konjunkturbedingt stark steigenden Einnahmen überdeckt wurden. Im Abschwung, als die Einnahmen spärlicher flossen, traten diese Fehlbeträge jedoch zu Tage. Bund, Kantone und Gemeinden beschlossen zahlreiche Sanierungsmassnahmen mit dem Ziel, ihre Haushalte wieder auszugleichen. Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen wirkten konjunkturdämpfend, es resultierten negative Fiskalimpulse.

2.3 Politische Handlungsspielräume und Interventionsmöglichkeiten

Als Reaktion auf die externen Schocks sind keynesianische Modelle denkbar, in denen diese negativen Faktoren durch eine antizyklische Geld- oder Fiskalpolitik neutralisiert oder zumindest entschärft hätten werden können. Was die Schweiz betrifft entspricht eine antizyklische Ausrichtung jedoch nicht dem wirtschaftspolitischen Selbstverständnis: Die Schweizer Wirtschaftspolitik ist an mittelfristigen Stabilisierungszielen ausgerichtet (ARMINGEON 1999, OECD 1994). Kurzfristige, konjunkturstabilisierende Interventionen sind nur im Ausnahmefall vorgesehen.⁴³ Die Politik der Nationalbank zielt vorwiegend auf die Preisentwicklung. „Die Nationalbank hat sich seit den siebziger Jahren stets dafür ausgesprochen, die mittel- und langfristigen Konsequenzen stabilitätspolitischer Massnahmen im Auge zu behalten. Bezogen auf die Geldpolitik ist sie bemüht, dem Ziel der mittelfristigen Preisstabilisierung den Vorrang einzuräumen, auf kurzfristigen Aktivismus also möglichst zu verzichten“ (SPÖRNDLI 1992: 90; s. auch GENBERG/KOHLI 1997, LUSSE 1993, 1994, 1995, SNB 1982). Zwar ist der Nationalbank in der Verfassung und im Nationalbankgesetz eine Geldpolitik vorgeschrieben, welche dem „Gesamtinteresse des Landes“ (Art. 39 Abs. 2 BV, Art. 2 Abs. 1 NBG) dienen muss; sie muss „allfällige

⁴³ Z.B. hielt die SNB in den späten 1970er Jahren den Fr./DM-Kurs explizit bei über 80 Fr./100 DM (STRAUMANN 2006).

Konflikte zwischen dem Ziel der Preisstabilität und der Beachtung der konjunkturellen Entwicklung im Gesamtinteresse des Landes lösen“ (EXPERTENGRUPPE REFORM DER WÄHRUNGSORDNUNG 2001: 96). Gemäss SCHÜRMANN (1980) aber beinhaltet diese Bestimmung in erster Linie, dass die SNB für „optimale Rahmenbedingungen für die Wirtschaft“ zu sorgen hat, wobei die Preisniveaustabilität an erster Stelle steht: „Zu diesen Rahmenbedingungen gehören ein stabiles Preisniveau, eine ausgeglichene Wechselkursentwicklung und ein angemessenes Zinsniveau“ (23).

Bund, Kantone und Gemeinden sind durch die Bundesverfassung zu einer konjunkturgerechten Einnahmen- und Ausgabenpolitik verpflichtet: „Bund, Kantone und Gemeinden berücksichtigen bei der Aufstellung ihrer Voranschläge die Erfordernisse der Konjunkturlage“ (Art. 31^{quinquies} der alten BV). Für den Bund ist sogar eine aktive Rolle vorgesehen, er „trifft Vorkehren für eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung“ (ibid.). Das Bundesgesetz über die Vorbereitung der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung (SR 823.31, Art. 2) aus dem Jahre 1957 schreibt dem Bund dementsprechend eine antizyklische Ausgabenpolitik vor. Gleichzeitig enthalten die Verfassungen der einzelnen Gebietskörperschaften Bestimmungen über den Haushaltsausgleich.⁴⁴ Für den Bund beispielsweise gilt gemäss der bis Ende 1999 geltenden alten Bundesverfassung: „Der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes ist abzutragen. Dabei ist auf die Lage der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen“ (Art. 42^{bis}). Ab den späten 1960er Jahren und verstärkt ab den 1980er Jahren wurde in der Schweizer Finanzpolitik das Ziel des Haushaltsausgleichs gegenüber der Konjunkturstabilisierung nach und nach höher gewichtet (s. z.B. BALTENSPERGER 1987, AMMANN 1987, SAURER 1989).⁴⁵ Konkret wurde ein mittelfristiger Haushaltsausgleich (Haushaltsausgleich über den Konjunkturzyklus) angestrebt: „Die Finanzpolitik ist in der Schweiz primär dem Haushaltsausgleich verpflichtet. Eine Bereitschaft, von diesem Ziel abzuweichen, besteht auf Bundesebene in Zeiten von Rezession und Arbeitslosigkeit. [...] Sie darf für sich Attribute wie auf mittlere Frist ausgerichtet, sustainable und continuous beanspruchen“ (SAURER 1989: 5). Die Fiskalpolitik wurde für die kurzfristige Nachfragesteuerung als wenig geeignet betrachtet. Es wurde u.a. argumentiert, dass der Schweizer Staat im internationalen Vergleich eher klein sei und der Bund, der für die Konjunkturstabilisierung am prädestiniertesten sei, aufgrund der föderalistischen Struktur des

⁴⁴ Für die Kantone und Gemeinden s. z.B. NOVARESI (2001).

⁴⁵ Diese Entwicklung lässt sich anhand des „Mitteilungsblattes des Delegierten für Konjunkturfragen“ gut dokumentieren.

Schweizer Staates ein zu geringes Gewicht habe. Kurzfristige antizyklische Massnahmen hätten zudem einen langen Implementierungs-Lag, einerseits aufgrund des trägen politischen Entscheidungsprozesses und anderseits aufgrund der Tatsache, dass der Bund ein Transferhaushalt und somit auf die Zusammenarbeit mit den nachgelagerten Gebietskörperschaften angewiesen ist. Die Gefahr sei deshalb gross, dass die Massnahmen zu spät bzw. zum falschen Zeitpunkt wirksam würden: Konjunkturstimulierende Vorhaben würden erst im Aufschwung realisiert und umgekehrt.

Nimmt man das wirtschaftspolitische Selbstverständnis der Geld- und Finanzpolitik als Handlungsrestriktion, verengt sich der Interventionsspielraum erheblich. Externe konjunkturelle Einflussfaktoren werden so von der Politik tendenziell passiv hingenommen. Zudem ergibt sich aufgrund der Zielsetzung der SNB eine Höhergewichtung der Preisstabilität gegenüber einer ausgeglichenen Beschäftigungs- oder Konjunkturentwicklung. In den 1990er Jahren wirkte sich dieses Selbstverständnis in Bezug auf die Konjunkturentwicklung besonders ungünstig aus. Die Wechselkursschocks wirkten tendenziell konjunkturverstärkend. Deutlich verfehlt wurde die wirtschaftspolitische Zielvorgabe der Fiskalpolitik. Anstelle einer mittelfristig ausgerichteten, verstetigten Einnahmen- und Ausgabenpolitik resultierte eine prozyklische makroökonomische Wirkung. Die Fiskalpolitik war expansiv im Aufschwung und – nach einer Übergangszeit von rund zwei Jahren – restriktiv in der Stagnationsphase. Die Rolle der staatlichen Einnahmen- und Ausgabenpolitik ist deshalb von besonderem Interesse, da sie nicht in der Lage war, eine der wirtschaftspolitischen Kernvorstellungen entsprechende, azyklische Politik zu betreiben.

3 Transmission der Konjunkturpolitik – Schätzung eines Makromodells

3.1 Modellierungsstrategie

In der Darstellung des Konjunkturverlaufs im vorangegangenen Kapitel konnten verschiedene interne und externe Faktoren identifiziert werden, welche mit eine Ursache dafür gewesen sein dürften, dass das Schweizer Bruttoinlandprodukt von Anfang der 1990er Jahre bis 1996 weitgehend stagnierte. Was die eher qualitativ ausgerichtete Darstellung aber nicht leisten konnte, war eine Gewichtung oder eine Quantifizierung dieser Faktoren: Welchen Einfluss hatte die Geldpolitik, welchen die Finanzpolitik? Die Quantifizierung ist jedoch nicht trivial, die Transmissionskanäle sind vielfältig. Bei der Finanzpolitik sind die Auswirkungen der staatlichen Investitionstätigkeit, des Staatskonsums, aber auch der Steuerpolitik und zwar sowohl bei direkten wie indirekten Steuern auf die übrige Wirtschaft zu beziffern. Die Geldpolitik beeinflusst die makroökonomischen Kreisläufe durch verschiedene Wirkungszusammenhänge über Zinsen und Wechselkurse. In Anbetracht dieser mannigfaltigen Transmissionskanäle drängt es sich auf, für die Quantifizierung ein makroökonomisches Modell der Schweizer Wirtschaft zu verwenden.

Für die Schweiz wurden verschiedene solcher Modelle entwickelt. Das wohl bekannteste und elaborierteste dieser Modelle ist das Modell von Peter Stalder („Stalder-Modell“), welches in leicht unterschiedlicher Spezifikation bei der Schweizerischen Nationalbank (SNB) (STALDER 2001) sowie an der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF) (STALDER 1997) zum Einsatz kommt.⁴⁶ Für die Quantifizierung der fiskalischen und monetären Einflussfaktoren schien sich deshalb eine Verwendung des Stalder-Modells anzubieten. Leider war dies aus technischen Gründen nicht möglich: Das für die vorliegende Untersuchung grundsätzlich verfügbare KOF-Modell ist ab 1990 geschätzt. Simulationen für die 1980er Jahre sind deshalb nicht möglich. Weiter wird das Modell in erster Linie zur Erstellung von Konjunkturprognosen verwendet. Es muss deshalb andere Anforderungen erfüllen als ein Modell, mit dem wirtschaftspolitische Alternativszenarien simuliert werden

⁴⁶ Weitere Modelle für die Schweiz betreiben u.a. MATTEI (2005) und das Institut CREA. Die BAK (2002) entwickelte ein Finanzhaushaltsmodell für den Bund.

sollen. Zwar sind im KOF-Modell fiskalpolitische Transmissionskanäle modelliert, doch nicht im hier erwünschten Disaggregationsgrad. Weiter dient das KOF-Makromodell dazu, strukturelle Entwicklungen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt detailliert zu untersuchen (z.B. enthält es eine explizite Modellierung von Mismatches), was für die Simulation von fiskalischen und monetären Schocks nicht erforderlich ist. Darüber hinaus stellt sich die Frage, inwiefern die in der Modellspezifikation unterstellten Rationierungen insbesondere auf den Gütermärkten mit dem gleichermassen unterstellten theoretischen Ansatz monopolistischer Konkurrenz bzw. mit der Empirie vereinbar sind.⁴⁷ Aus diesen Gründen war wenigstens eine teilweise Neukonzeption des Modells angezeigt.

Vom Stalder-Modell abgewichen wird insbesondere bei der Spezifikation der Investitionsfunktion, den Beschäftigungsgleichungen, der Lohn-Preis-Dynamik sowie bei der Modellierung der Wirkungen von indirekten Steuern, Subventionen usw. auf Preise. Zudem sind die Transfers an die privaten Haushalte, aber auch die Abschöpfung von Haushaltseinkommen differenzierter abgebildet. Die theoretischen Modellgrundlagen – neukeynesianische Orientierung, Vintage-Produktionsfunktion, adaptive Erwartungsbildung – jedoch wurden beibehalten. Die übrigen Modellteile sowie die ökonometrischen Verfahren zur Schätzung der neuen Modellteile wurden so weit als möglich aus dem Stalder-Modell übernommen.

Das in der Folge entwickelte Modell ist ein ökonometrisches Strukturmodell. Die theoretische Fundierung folgt dem neukeynesiansischen Paradigma:

- Lohn- und Preisreaktionen sind in der kurzen Frist träge.
- Langfristig folgt das Modell einem klassischen Gleichgewichtspfad.
- Die theoretische Modellspezifikation resultiert aus der Optimierung der Zielfunktionen wirtschaftlicher Akteure.

Vergleichbare strukturelle, ökonometrische Modelle werden von vielen namhaften Institutionen im In- und Ausland verwendet.⁴⁸ Doch wurde an diesen Modellen von verschiedener Seite Kritik geübt. SIMS (1980) kritisierte die seiner Ansicht nach

⁴⁷ Das Stalder-Modell entspringt der Modellierungsstrategie wie sie im Rahmen der Länderstudien zur Arbeitslosigkeit in Europa Ende der 1980er Jahre in DRÈZE/BEAN (1990) verfolgt wurde (Ungleichgewichtsmodelle mit Mengenerationierungen auf Arbeits- und Gütermärkten). BLANCHARD (1990) kritisierte diesen Ansatz sowohl unter einem theoretischen als auch unter einem empirischen Gesichtspunkt: „The capital constraint is not as rigid as it sounds, and the ‚capital-constrained employment‘ figure derived in the country papers at this conference is probably not the upper bound on employment. Furthermore, if profitability is there, higher investment can relax the constraint fairly quickly over time“ (87).

⁴⁸ So beispielsweise beim IMF (LAXTON ET AL. 1998) und beim US-amerikanischen Federal Reserve Board (BRAYTON/TINSLEY 1996).

ziemlich beliebige Vorgabe theoretischer Restriktionen („incredible indentifying restrictions“) und stellte den Strukturmodellen den VAR-Ansatz gegenüber. Von seiten der Real-Business-Cycle-Schule wurde dagegen eingewendet, dass durch die in diesen Modellen zugrundegelegte Annahme adaptiver Erwartungen der Rationalität der wirtschaftlichen Akteure zu wenig explizit Rechnung getragen wird (rationale oder modellkonsistente Erwartungen) und die Modelle demnach insbesondere bei Politiksimulationen zu falschen Schlussfolgerungen verleiten würden (LUCAS 1976). In jüngster Zeit haben sich diese Positionen jedoch angenähert. In den VAR-Ansatz haben strukturelle Elemente Einzug gehalten (SVAR). Den Modellen werden theoretisch begründete Restriktionen auferlegt. Modelle, welche dem Real-Business-Cycle-Ansatz folgen, hingegen enthalten mittlerweile oft explizit modellierte Rigiditäten bzw. träge Anpassungen an die Gleichgewichtszustände, wobei teilweise auf empirisch bestimmte Anpassungsparameter abgestellt wird (CHRISTIANO ET AL. 2001). Ob die Wirtschaftssubjekte ihre Erwartungen adaptiv oder so genannt rational (modellkonsistente Erwartungen) bilden, wurde in zahlreichen Untersuchungen empirisch getestet. Dabei hat sich gezeigt, dass die Erwartungsbildung stark adaptiven Charakter hat (s. Kapitel 3.4).

Im folgenden Kapitel 3.2 wird die Modellstruktur theoretisch hergeleitet und empirisch geschätzt. In Kapitel 3.3 wird das gesamte Modell zunächst einer Reihe von Tests – insbesondere auf Stabilität – unterzogen. Weiter wird die Reaktion des Modells auf Schocks im Rahmen von Simulationen dargestellt. In Kapitel 3.4 wird die Erfordernis modellkonsistenter Erwartungen diskutiert. Eine entsprechende Modellvariante wird entwickelt und dem Modell mit adaptiver Erwartungsbildung gegenüber gestellt. Die Modellsimulationen erlauben es, präziser zwischen Angebots- und nachfrageseitige Ursachen der langen Stagnation der 1990er Jahre zu unterscheiden als dies in der Darstellung des Konjunkturverlaufs im vorangegangenen Kapitel der Fall war. In Kapitel 3.5 erfolgt deshalb abschliessend eine entsprechende Analyse.

3.2 Modellspezifikation

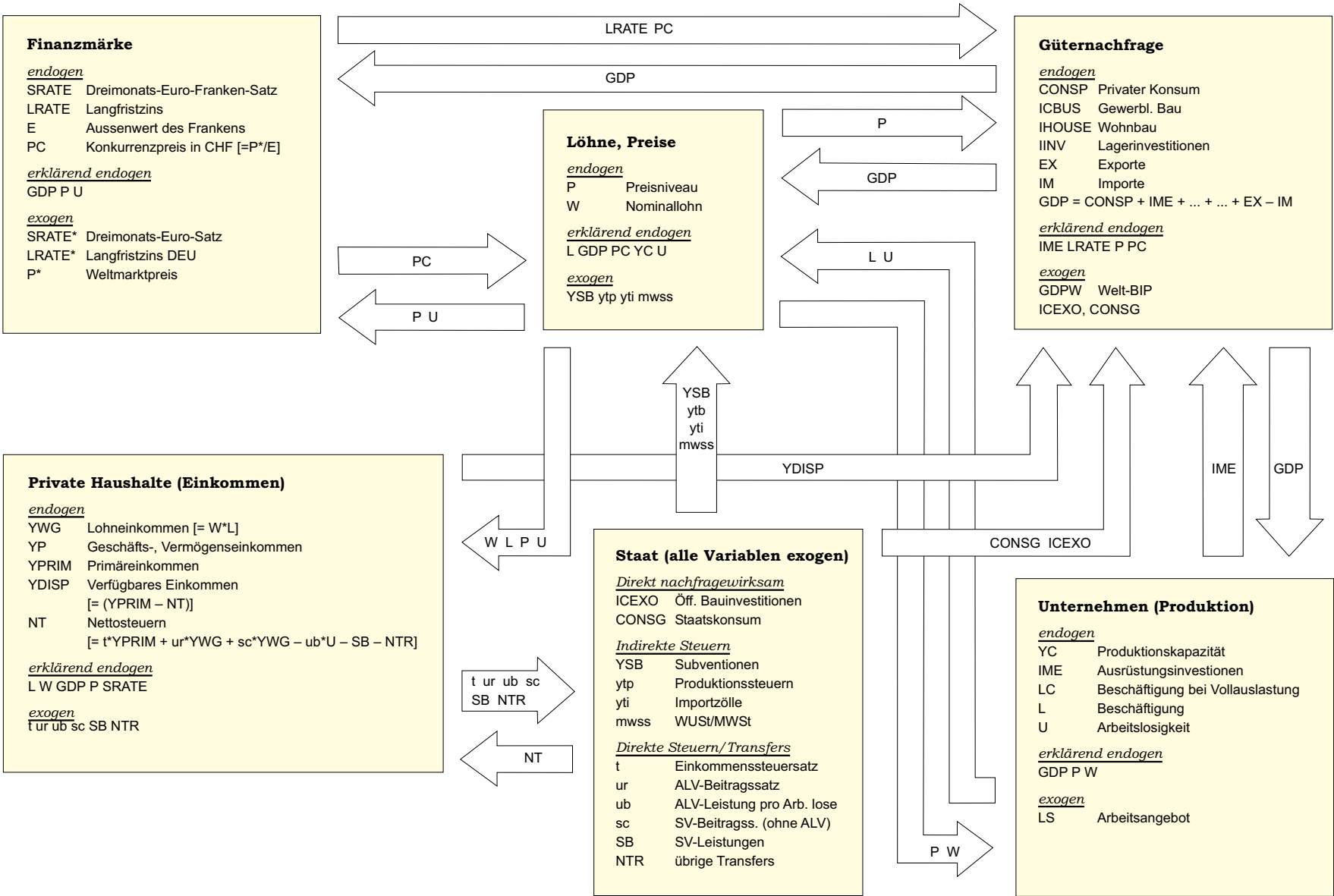
Das Modell lässt sich, um die Übersicht zu erleichtern, in verschiedene Teile (Modellblöcke) gliedern, nämlich in

- Unternehmen/Arbeitsmarkt: Investitionstätigkeit der Unternehmen (Produktionskapazität), Arbeitsnachfrage;
- Lohn-Preisdynamik;

- Private Haushalte: Einkommen, Nettosteuern, Konsum;
- Übrige Gütermärkte: Aussenhandel (Exporte/Importe), Wohnbauinvestitionen, Staatliche Güternachfrage;
- Finanzmärkte/Geldpolitik: Bestimmung der Kurz- und Langfristzinsen sowie der Wechselkurse.

Modellexogen sind die realen Staatsausgaben, die Steuer- Transfersätze sowie die Wirtschaftsaktivität im internationalen Umfeld (Welt-BIP, Preise, Zinsen). Auf der folgenden Seite ist die Modellstruktur in leicht vereinfachter Form grafisch dargestellt.

Grafik 3.1: Vereinfachte Modelldarstellung



Die detaillierte Herleitung des Modells folgt dieser blockweisen Gliederung, indem die einzelnen Modellteile zuerst theoretisch hergeleitet und anschliessend empirisch geschätzt werden. Datenbasis der Modellschätzung ist, wenn nicht anders erwähnt, die Basis der KOF-Prognose vom Herbst 2004 (s. KOF ETH 2004/2). Die verwendeten Variablenbezeichnungen entsprechen der diesbezüglichen KOF-Nomenklatur des Stalder-Modells. Eine Übersicht findet sich im Anhang 1. Der Stützbereich des Modells reicht von 1983 bis 2001. Leider liegen für die Verteilungstransaktionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gemäss ESVG95 nur Daten ab 1990 vor, so dass für die Jahre 1980 bis 1989 eine Retropolation erforderlich war. Diese wurde, mangels anderen verfügbaren Informationen, in der Regel so vorgenommen, indem die entsprechenden Reihen aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gemäss ESVG78 an die Eckwerte des Jahres 1990 angepasst wurden. Modellschätzungen und -simulationen erfolgen mit dem Softwarepaket EViews.

3.2.1 Entscheidung der Unternehmen über Technik, Produktion und Beschäftigung

Die Unternehmen sind monopolistische Konkurrenten auf den Gütermärkten: Sie stellen verschiedene, aber grundsätzlich substituierbare Güter her. Aufgrund der Heterogenität der Produkte existiert für jedes Unternehmen ein Preisintervall, in dem es einer fallenden Nachfragekurve gegenübersteht. Die Preise ergeben sich – unter der Annahme gewinnmaximierender Unternehmen – als Markup über den Grenzkosten. Die langfristige Angebotskurve ist horizontal beim normalen Markup-Preis. Kurzfristig ist sie positiv geneigt. Auf den Faktormärkten herrscht vollständiger Wettbewerb. Die Produktionsfunktion ist vom Vintage-Typ, d.h. die Produktionskapazität setzt sich aus verschiedenen Investitionsjahrgängen zusammen und der Faktoreinsatz ist *ex ante* variabel, *ex post* hingegen fixiert.

Die Produktionskapazität YC_t der Schweizer Wirtschaft ist die Summe von neu erstellter Kapazität ∇YC_t plus der Kapazität, welche in der Vorperiode in Betrieb war und nicht abgeschrieben wurde $(1-\delta_Y)YC_{t-1}$ (überlebende Vorperiodenkapazität) mit δ_Y als Abschreibungsrate

$$YC_t = \nabla YC_t + (1 - \delta_Y)YC_{t-1}. \quad (3.2.1.1)$$

Bei der neuerstellten Kapazität ∇YC_t werden die Produktionsfaktoren Arbeit und Sachkapital (Ausrüstungsinvestitionen) so eingesetzt, dass der Gegenwartswert der Produktionskosten über die Lebensdauer der Produktionskapazität minimal wird. Ist die neue Kapazität installiert, ist die Faktorzusammensetzung fixiert und kann

nicht mehr verändert werden. Die Nachfrage nach Ausrüstungen I_t kann ausgedrückt werden als

$$I_t = \frac{1}{\kappa_t} \nabla Y C_t \quad (3.2.1.2)$$

mit κ_t als „Kapitalproduktivität“.

3.2.1.1 Wahl der Produktionstechnik

Die neu erstellte Produktionskapazität ergibt sich durch einen Faktoreinsatz gemäss der Cobb-Douglas-Produktionsfunktion

$$\nabla Y C_t = A I_t^{1-\alpha} (\nabla L C_t e^{\theta t})^\alpha \quad (3.2.1.3)$$

mit θ als konstanter Rate des technischen Fortschritts und $\nabla L C_t$ als Vollausslastungs-Beschäftigung auf dem Investitionsjahrgang t .

Die Annahme einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion mit konstanten Skalenerträgen zusammen mit der unterstellten vollständigen Konkurrenz auf den Faktormärkten erlaubt es, die Wahl der Produktionstechnik vom Entscheid, wie hoch die Produktionskapazität sein soll, zu trennen: Die Grenz- bzw. Stückkosten sind unabhängig von der produzierten Menge. Im Folgenden wird deshalb zunächst die optimale, d.h. die kostenminimale, Produktionstechnik bestimmt. Anschliessend erfolgt die Modellierung der gewünschten Produktionskapazität.

Der Gegenwartswert der Produktionskosten C_t über die gesamte Lebensdauer T der Produktionskapazität beträgt

$$C_t = \nabla L C_t \int_0^T W_t e^{(\omega+\varphi-r)s} ds + Q_t I_t = W_t \frac{1 - e^{-(r-\omega-\varphi)T}}{r - \omega - \varphi} \nabla L C_t + Q_t I_t = \overline{W}_t \nabla L C_t + Q_t I_t \quad (3.2.1.4)$$

mit W_t als Nominallohnsatz, Q_t als Beschaffungskosten des Sachkapitals, ω als der Wachstumsrate des Nominallohns über die Einsatzdauer der Produktionskapazität, φ als altersbedingten zusätzlichen Produktionskosten pro Periode (Reparaturkosten, Abschreibungen usw.) und r als Diskontsatz.

Der kostenminimale Faktoreinsatz ergibt sich als

$$\frac{I_t}{\nabla L C_t} = \frac{1-\alpha}{\alpha} \frac{\overline{W}_t}{Q_t} \quad (3.2.1.5)$$

mit

$$\bar{W}_t = W_t \frac{1 - e^{-(r-\omega-\varphi)T}}{r - \omega - \varphi}. \quad (3.2.1.6)$$

Daraus lässt sich nun einfach die Produktivität der Ausrüstungsinvestition zum Zeitpunkt t („Kapitalproduktivität“) berechnen. Diese entspricht

$$\kappa_t = \frac{\nabla Y C_t}{I_t} = A \left(\frac{1-\alpha}{\alpha} \right)^{-\alpha} \left(\frac{\bar{W}_t}{Q_t} \right)^{1-\alpha} e^{\alpha \theta t}. \quad (3.2.1.7)$$

Die Lebensdauer T der neu installierten Produktionskapazität müsste in Zusammenhang mit der Wahl des Faktoreinsatzes numerisch bestimmt werden. Sie hat einen Einfluss auf das Faktoreinsatzverhältnis (ANDO ET AL. 1974). Hier wird jedoch – wie in der Literatur üblich – auf diese Endogenisierung verzichtet. Die erwartete Lebensdauer ist für alle Investitionsjahrgänge gleich und konstant.⁴⁹

Die Nominallohnvariable $\bar{W}_t = W_t \frac{1 - e^{-(r-\omega-\varphi)T}}{r - \omega - \varphi}$ entspricht daher W_t mal einer Konstanten. Der Ausdruck für die „Kapitalproduktivität“ κ_t vereinfacht sich zu

$$\kappa_t = \frac{\nabla Y C_t}{I_t} = \kappa_0 \left(\frac{W_t}{Q_t} \right)^{-\alpha} e^{\alpha \theta t}. \quad (3.2.1.8)$$

3.2.1.2 Bestimmung der Produktionskapazität

Aufgrund der unterstellten monopolistischen Konkurrenz auf den Gütermärkten ist die Nachfragekurve für die Unternehmen negativ geneigt. Bei einer konstanten Preiselastizität η ergibt sich der gewinnmaximale Preis \bar{P} als Markup über den Grenzkosten MC

$$\bar{P} = \left(\frac{\eta}{1-\eta} \right) MC. \quad (3.2.1.9)$$

⁴⁹ STALDER (1994) argumentiert, dass in Anbetracht der langen Einsatzdauer von Maschinen überhaupt Informationen fehlen würden, um einigermaßen sinnvolle Erwartungen in Bezug auf die Entwicklung der für die Lebensdauer relevanten Variablen zu bilden.

Überhaupt ist es fraglich, ob sich der Aufwand für Prognosen dieser Variablen lohnt, nicht zuletzt auch deswegen, weil die erfolgreiche Behauptung und sogar eine Verbesserung der Marktposition für die Unternehmen gewinnbringender sein dürfte als einigermaßen treffsichere Prognosen in Bezug auf diese Preisvariablen (im Sinne von „economically rational expectations“; s. HENDRY/MIZON 2001).

Die Produktionskapazität YC bewegt sich langfristig – beim normalen Markup-Preis – parallel zur Wertschöpfung Y (BIP), sofern keine strukturellen Innovationen auftreten, welche die gewünschte Kapazitätsauslastung beeinflussen: Die Produktion ist gleich der Produktionskapazität multipliziert mit der gewünschten Kapazitätsauslastung \overline{duc} .⁵⁰ Die gewünschte zusätzliche Produktionskapazität ist daher

$$\nabla YC_t = 1/\overline{duc}[Y_t - (1 - \delta_Y)Y_{t-1}] \quad (3.2.1.10)$$

Unter der Annahme, dass das BIP langfristig mit einer konstanten Wachstumsrate γ wächst, lässt sich das erwartete BIP zum Zeitpunkt t ausdrücken als

$$Y_t = e^{\gamma} Y_{t-1}. \quad (3.2.1.11)$$

Die langfristig gewünschte beziehungsweise erwartete Produktionskapazität ∇YC entspricht

$$\nabla YC_t = 1/\overline{duc}[e^{\gamma} Y_{t-1} - (1 - \delta_Y)Y_{t-1}] \quad (3.2.1.12)$$

und ist folglich abhängig vom BIP der Vorperiode multipliziert mit einer Konstanten

$$\nabla YC_t = Y_{t-1}[e^{\gamma} - (1 - \delta_Y)]1/\overline{duc} = Y_{t-1} * konst. \quad (3.2.1.13)$$

Die langfristig erforderliche Investition ist gemäss Gleichung 3.2.1.2 gleich der gewünschten neuen Kapazität dividiert durch die „Kapitalproduktivität“ κ_t

$$I_t = \frac{1}{\kappa_t} Y_{t-1} * konst. \quad (3.2.1.14)$$

Logarithmiert entspricht dies dem Ausdruck

$$\log I_t = \log Y_{t-1} + \log(konst.) - \log \kappa_t. \quad (3.2.1.15)$$

Vorübergehend kann die Investitionsaktivität jedoch wesentlich von diesem „Langfristpfad“ abweichen. Unternehmensinvestitionen sind zu einem beträchtlichen Teil

⁵⁰ Die Unternehmen halten grundsätzlich eine gewisse „geplante“ Überkapazität, und zwar um künftige, unvorhergesehene Nachfragesteigerungen bzw. Absatzmöglichkeiten wahrnehmen zu können, als Ersatz bei Defekten und um Neueintritte von Unternehmen in die Absatzmärkte abzuwehren. Während die Marktteilnehmer mittels ihrer Überkapazität eine erhöhte Nachfrage kostengünstig bedienen können, müssen neu eintretende Unternehmen sich mit höheren Kosten zuerst im Markt etablieren. Überkapazität dient als Eintrittsbarriere.

irreversibel.⁵¹ Gewinne resultieren somit einzig aus dem produktiven Einsatz der Ausrüstungen. Der Investor wird dann investieren, wenn er damit rechnet, dass die Investition über ihre Lebensdauer mindestens amortisiert werden kann. Die künftigen abdiskontierten Erträge aus dem produktiven Einsatz einer Maschine, einem Fahrzeug etc. müssen mindestens so hoch sein, wie die Beschaffungskosten. Wie lassen sich diese investitionsrelevanten künftigen Erträge bestimmen? Zur Beantwortung dieser Frage zunächst folgende Überlegung: Die Absatzsituation eines repräsentativen Unternehmens sei so, dass eine Investition, beispielsweise eine Maschine, über die gesamte Lebensdauer produktiv eingesetzt werden kann. Die laufenden realen Produktionskosten der Maschine – reale Stückkosten – steigen über den betrachteten Zeitraum, einerseits aufgrund von Realloohnerhöhungen beim Bedienungspersonal und andererseits aufgrund des Alterungsprozesses der Maschine – es fallen Instandhaltungs- und Reparaturkosten an, es gibt Ausfälle aufgrund von Defekten etc.

Der reale Gewinn pro Stück nimmt folglich über die Lebensdauer der Maschine ab. Zusätzlich resultiert aus der Gegenwartspräferenz eine stärkere Gewichtung der Erträge, die zu Beginn der Lebensdauer anfallen verglichen mit denjenigen am Ende. Der reale, abdiskontierte Ertrag π pro Stück und Periode beträgt

$$\pi_t = e^{-\rho t} \left(1 - \frac{W_0 \nabla L C_0}{\nabla Y C_0} e^{(\omega + \varphi)t} \right) \quad (3.2.1.16)$$

Die abdiskontierten realen Gewinne π nehmen im Zeitverlauf linear ab. Folglich übersteigen die Gewinne, welche unmittelbar nach Inbetriebnahme der Maschine erwirtschaftet werden, die gegen Ende der Einsatzdauer erwirtschafteten Gewinne um ein Vielfaches. Die investitionsrelevanten künftigen Gewinne sind dominiert von den Gewinnen, welche aus dem Einsatz der Maschine in den ersten Einsatzperioden anfallen. Für die Profitabilität einer Investition ist es daher entscheidend, dass

⁵¹ Zwar gibt es Märkte für gebrauchte Ausrüstungsgüter – vor allem für Baumaschinen, Fahrzeuge und Flugzeuge, teilweise auch für Industriemaschinen usw. Doch dürfte die Nachfrage nach gebrauchten Investitionsgütern vor allem dann hoch sein, wenn die Kapazitäten gut ausgelastet sind und die Unternehmen ihre Maschinen nicht verkaufen wollen oder müssen. Herrschen hingegen Überkapazitäten vor, wird die Nachfrage nach gebrauchten Investitionsgütern sinken. Doch gerade in dieser Situation werden die meisten Verkäufer am Markt auftreten und ihre Überkapazität verkaufen wollen. Wer neue Investitionsgüter kauft, wird diesem Sachverhalt Rechnung tragen und sich bei der Kaufentscheidung weitgehend so verhalten, als wäre die Investition in Ausrüstungen irreversibel, obwohl grundsätzlich ein Markt für gebrauchte Investitionsgüter existiert.

sie in den frühen Phasen ihrer Lebensdauer produktiv eingesetzt werden kann und nicht brach liegt.

Dies wiederum hängt davon ab, wie stark die bestehende Produktionskapazität ausgelastet ist. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Maschine produktiv eingesetzt werden kann, steigt mit zunehmender Auslastung der bestehenden Kapazität. Ist diese bereits heute knapp ausgelastet, steigt das Risiko, dass die zusätzliche, neu erstellte Kapazität auf keine Nachfrage trifft. Die laufende Kapazitätsauslastung ist daher ein wesentlicher Bestimmungsfaktor der künftigen Gewinne (s. LAMPART 2003). Andere, die kurzfristige Entwicklung der Ausrüstungsinvestitionen beeinflussende Variablen Z werden im Rahmen der Schätzung empirisch ermittelt.

$$I_t = f\left(\frac{1}{\kappa_t} Y_{t-1} * konst., \frac{Y_t}{YC_t}, Z_t\right) \quad (3.2.1.17)$$

3.2.1.3 Beschäftigung

Die Entwicklung der Beschäftigung ist abhängig von der Produktionskapazität. Die Beschäftigung bei volla ausgelasteten Kapazitäten LC ist getreu dem Vintage-Ansatz bestimmt als

$$LC_t = \nabla LC_t + (1 - \delta_L) LC_{t-1} \quad (3.2.1.18)$$

mit ∇LC als Kapazitätsarbeitsnachfrage auf neuerstellter Produktionskapazität und $(1 - \delta_L) LC_{t-1}$ als überlebende Vorperiodenkapazität. Aufgrund des technischen Fortschritts und einer Kapitalintensivierung der Produktion ist zu erwarten, dass LC schneller abgeschrieben wird als YC , bzw. dass $\delta_L > \delta_Y$. Darüber hinaus stellt sich die Frage, inwiefern diese Abschreibungsraten konstant sind. Theoretisch kann man zeigen, dass diese abhängig von der Entwicklung des Faktorpreisverhältnisses sind, nämlich dann, wenn die tatsächliche Entwicklung die relativen Faktorpreise wesentlich von der zum Zeitpunkt der Installation des Investitionsjahrgangs erwarteten abweicht (s. ANDO ET AL. 1974).⁵² Im Rahmen der Modellschätzung werden solche Spezifikationen getestet. Die optimale – kostenminimale – Arbeitsintensität bei neu gebildeter Produktionskapazität beträgt

$$\lambda_t = \lambda_0 \left(\frac{W_t}{Q_t} \right)^{-1} \quad (3.2.1.19)$$

Abhängig von der Investition in Sachkapital lässt sich die Kapazitätsarbeitsnachfrage in Gleichung (3.2.1.2) ausdrücken als

$$LC_t = \lambda_t I_t + (1 - \delta_L) LC_{t-1}. \quad (3.2.1.20)$$

Arbeit ist der flexibel einsetzbare Produktionsfaktor. Die Arbeitsnachfrage ist somit bestimmt durch den Absatz der Unternehmen. Steigt dieser an, erhöht sich die Nachfrage nach Arbeit und umgekehrt. Die Arbeitsintensität der Produktion richtet sich dabei nach den technologischen Gegebenheiten der Vintage-Produktionsfunktion, also gemäss der Kapazitätsarbeitsnachfrage. In der kurzen Frist ist diese nur über den Abschreibungsmechanismus veränderbar. Die Beschäftigung ist somit bestimmt durch die Kapazitätsarbeitsnachfrage und durch die Kapazitätsauslastung als

$$L_t = duc_t LC_t, \quad (3.2.1.21)$$

vorausgesetzt, dass a) die Beschäftigung immer kleiner ist als das Erwerbspersonenpotenzial, d. h. dass immer eine gewisse Arbeitslosigkeit existiert, und dass b) die Kapazitätsauslastung über alle Jahrgänge gleich ist.

3.2.1.4 Schätzung

Aus diesen theoretischen Überlegungen resultieren folgende Modellgleichungen, die nun empirisch geschätzt werden sollen.

⁵² Anlagen werden ökonomisch abgeschrieben, wenn die Durchschnittskosten auf neuen Anlagen die variablen Kosten der ältesten, sich noch in Betrieb befindlichen Anlagen unterschreiten.

Tabelle 3.1

Modellübersicht Investitionen, Produktionsfunktion, Beschäftigung

Endogene Variablen	Bez.	Gleichung
Investitionen	<i>IME</i>	$I_t = f\left(\frac{1}{\kappa_t} Y_{t-1} * konst., \frac{Y_t}{YC_t}, Z_t\right) \quad (I)$
Produktionskapazität	<i>YC</i>	$YC_t = \kappa_0 \left(\frac{W_t}{Q_t}\right)^{-\alpha} e^{\alpha \theta t} I_t + (1 - \delta_Y) YC_t \quad (II)$
Kapazitätsarbeitsnachfrage	<i>LC</i>	$LC_t = \lambda_0 \left(\frac{W_t}{Q_t}\right)^{-1} I_t + (1 - \delta_L) LC_{t-1} \quad (III)$
Beschäftigung	<i>LTOTV</i>	$L_t = \frac{Y_t}{YC_t} LC_t \quad (IV)$

Diese Modellspezifikation kann nicht direkt geschätzt werden, denn für zwei der vier abhängigen Variablen, nämlich für die Produktionskapazität und für die Kapazitätsarbeitsnachfrage⁵³ sind keine offiziellen Daten verfügbar. Diese müssen zuerst eigens konstruiert werden.

3.2.1.4.1 Schätzung von Produktionskapazität und Kapazitätsarbeitsnachfrage

In der Literatur finden sich eine Vielzahl von Methoden zur Schätzung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazität (s. z.B. die Übersicht von CHAGNY/DOEPKE 2001). Sollen die verfügbaren Daten für die Schweiz möglichst optimal genutzt werden, drängt sich ein Hybrid-Ansatz auf. Im Rahmen der KOF-Industrienumfrage werden die Unternehmen explizit nach ihrer Kapazitätsauslastung gefragt, so dass eine entsprechende Zeitreihe verfügbar ist, aus der die Produktionskapazität der Schweizer Industrie direkt berechnet werden kann, indem die Industriewertschöpfung durch diese beobachtete Kapazitätsauslastung dividiert wird. Für die übrigen Sektoren Baugewerbe, Dienstleistungen und Landwirtschaft ist die Datenlage leider weniger komfortabel. Seit 1994 wird das Baugewerbe zwar von der KOF nach dem

⁵³ Beim Stalder-Modell gehen diese Kapazitätsvariablen nicht als Beobachtungen ins Modell ein. Sie resultieren vielmehr aus der Modellsimulation: STALDER (z.B. 1994) bildet Indikatoren für strukturellen Mismatch auf den Güter- und Arbeitsmärkten aus Konjunkturumfragen. Diese „Beobachtungen“ werden im Rahmen der Modellschätzungen so transformiert, dass sich daraus über eine Multiplikation mit dem BIP bzw. der Beschäftigung die Produktionskapazität bzw. die Kapazitätsarbeitsnachfrage ergibt. Das Verfahren ist theoretisch raffiniert, empirisch aber nicht unproblematisch (STALDER 1994, MÜLLER 2002).

Gerätenutzungsgrad befragt, doch für die vorangegangenen Jahre liegen keine entsprechenden Daten vor. In den nicht-industriellen Sektoren kommt deshalb ein Filterverfahren (Hodrick-Prescott-Filter, s. HODRICK/PRESCOTT 1997) zur Anwendung, mit dem die Produktionskapazität direkt aus der sektoriellen Wertschöpfung geschätzt wird. Die Produktionskapazitäten der einzelnen Sektoren werden anschliessend zu einer entsprechenden Reihe für die Sektoren insgesamt addiert. Da Abgaben und Subventionen wie Mehrwertsteuer, Zölle usw. nicht einzelnen Sektoren zugeordnet werden können, weicht die Summe der sektoriellen Wertschöpfung vom BIP ab. Um ein dem BIP entsprechendes Produktionspotenzial zu erhalten, ist daher eine Korrektur erforderlich. Diese Korrektur erfolgt, indem das BIP dividiert wird durch die Kapazitätsauslastung der Sektoren insgesamt (d. h. Summe der Wertschöpfung dividiert durch Summe der Produktionskapazität der Sektoren). Die sektoriellen Kapazitäten werden im Einzelnen wie folgt berechnet:

- Industrie: Division der Industriewertschöpfung durch die Kapazitätsauslastung gemäss KOF-Industrienumfrage.⁵⁴
- Bauwirtschaft: Hodrick-Prescott-Filter über die Wertschöpfung. Anschliessend erfolgt eine Kalibrierung auf die Kapazitätsauslastung der KOF-Bauumfrage im Jahre 1995.
- Dienstleistungen: Hodrick-Prescott-Filter mit anschliessender Kalibrierung der erhaltenen Reihe auf die maximale (positive) Abweichung vom geschätzten Trend.
- Landwirtschaft: Analog zu Dienstleistungen.

Der Hodrick-Prescott-Filter wird zur Berechnung des Produktionspotenzials sehr häufig verwendet (u.a. MC MORROW/ROEGER 2001). Wie BAXTER/KING (1999) zeigen, eliminiert der Hodrick-Prescott-Filter bei unendlichem Sample nicht-stationäre Komponenten, welche bis zum Grade 4 integriert sein können, weist aufgrund der Symmetrie keine Phasenverschiebung auf. In der Literatur wurde die Verwendung des Hodrick-Prescott-Filters allerdings verschiedentlich kritisiert (HARVEY/JAEGER

⁵⁴ Die Kapazitätsauslastung gemäss KOF-Industrienumfrage weist zwischen dem vierten Quartal 1998 und dem ersten Quartal 1999 einen Bruch auf. Die ausgewiesene Kapazitätsauslastung fällt abrupt um über 3 Prozentpunkte. Um über die 1990er Jahre eine konsistente Reihe zur Produktionskapazität ausweisen zu können, ist eine Korrektur des Bruches notwendig. Zu dieser Korrektur bietet sich die ebenfalls im Rahmen der KOF-Industrienumfrage erhobene „Beurteilung der technischen Kapazitäten“ an. Da die Industriebetriebe über die 1990er Jahre, wie ökonometrisch gezeigt werden kann, von einer konstanten „Normalauslastung“ der Kapazitäten ausgehen – also einer Kapazitätsauslastung, bei der sie die Kapazitäten als „ausreichend“ bezeichnen – lässt sich die Reihe „Kapazitätsauslastung“ mit der Reihe „Beurteilung der technischen Kapazitäten“ verlängern (s. LAMPART 2002).

1993, WOITEK 1996, CANOVA 1998, FRICK ET AL. 2003). Kritisiert wurde insbesondere, dass der Hodrick-Prescott-Filter a) am Rand des Beobachtungszeitraums aufgrund seiner symmetrischen Struktur zu den Beobachtungen tendiert, b) das Ergebnis von der Wahl der Glättungsparameter abhängt und c) vor allem bei Strukturbrüchen arbiträre Ergebnisse resultieren können.

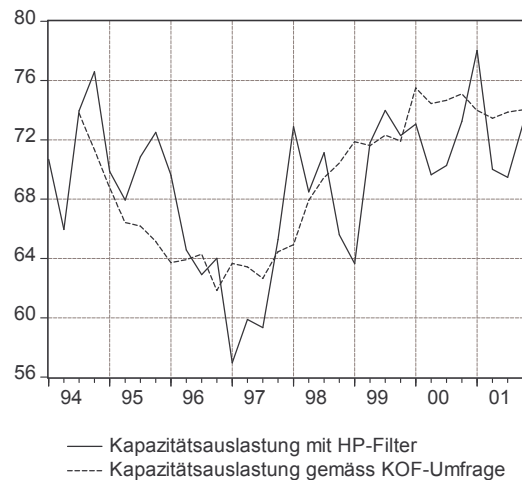
Die Trendwertschöpfung wurde über den Zeitraum vom ersten Quartal 1980 bis zum vierten Quartal 2006⁵⁵ geschätzt, wodurch für die Schätzungen ein Zeitraum vom ersten Quartal 1983 bis mindestens zum vierten Quartal 2001 zur Verfügung steht, denn Beobachtungen, welche mehr bei Quartalsreihen mehr als 12 Beobachtungen vom Rand entfernt sind, beeinflussen das Filterergebnis nicht mehr wesentlich (s. BAXTER/KING 1999). Für λ wurde ein Wert von 1600 gewählt (BAXTER/KING 1999, RAVN/UHLIG 1997).

Da für das Baugewerbe ab Mitte 1994 Beobachtungen für die Kapazitätsauslastung aus der KOF-Bauumfrage vorliegen, kann die Kapazitätsauslastung, wie sie sich aus der Schätzung mit dem Hodrick-Prescott-Filter ergibt, auf ihre Qualität überprüft werden. Wie die Gegenüberstellung in Grafik 3.2 illustriert, zeigt sich in Bezug auf die konjunkturelle Entwicklung eine gute Übereinstimmung. Die Kapazitätsauslastung sinkt von einem Maximum Mitte 1994 bis Ende 1996/Anfang 1997 auf einen Tiefstwert und steigt bis zum Jahr 2000 wieder an. Was die Entwicklung in den einzelnen Quartalen betrifft, weist die mittels Filter gewonnene Reihe jedoch einen deutlich unruhigeren Verlauf auf. Dies kann unter anderem daher rühren, dass im Rahmen der KOF-Umfrage die Auslastung nicht direkt als Prozent-Wert erfragt wird, sondern dass die befragten Unternehmen auf dem Fragebogen einen Wert auf einer 5-Prozent-Skala ankreuzen müssen.

⁵⁵ KOF-Prognose vom Herbst 2004.

Grafik 3.2

Kapazitätsauslastung im Baugewerbe



Die Kapazitätsarbeitsnachfrage LC (Beschäftigung bei vollausgelasteten technischen Kapazitäten) lässt sich nun aus dem geschätzten Produktionspotenzial YC ableiten, indem dieses durch die Arbeitsproduktivität dividiert wird. Da die beobachtete Arbeitsproduktivität – BIP dividiert durch Beschäftigung – die Arbeitsproduktivität, wie sie sich aus den technischen Gegebenheiten ergibt, nur unzureichend abbildet bzw. die beobachtete Arbeitsproduktivität ein konjunkturelles Muster aufweist (z.B. aufgrund von Labour hoarding) ist eine Konjunkturbereinigung erforderlich. Diese erfolgt wie bei der Berechnung des sektoriellen Produktionspotenzials oben mit einem Hodrick-Prescott-Filter. Die Kapazitätsarbeitsnachfrage ist nun gleich dem gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzial dividiert durch die Trend-Arbeitsproduktivität.

3.2.1.4.2 Schätzung der Gleichungen

Die Gleichungen für die Ausrüstungsinvestitionen⁵⁶ (I) und die vollzeitäquivalente Beschäftigung (IV) (Tabelle 3.1) werden als Fehlerkorrekturgleichung spezifiziert (s. z.B. ENGLE/GRANGER 1991). Die Erklärungsvariablen in der so genannten Kurzfristbeziehung werden empirisch ermittelt. Bei der Spezifikation der Langfristbezie-

⁵⁶ Zusätzlich zu den Ausrüstungsinvestitionen könnten die industriell-gewerblichen Bauinvestitionen als erklärte Variable in die Investitionsgleichung eingehen („Unternehmensinvestitionen“). Neben empirischen Kriterien haben aber folgende theoretische Überlegungen dagegen gesprochen. Erstens befindet sich ein beträchtlicher Teil der industriell-gewerblich genutzten Gebäude nicht im Besitz der Unternehmen selber, sondern in den Händen von Immobiliengesellschaften. Deren Erwartungsbildung kann von derjenigen der Nutzer erheblich abweichen. Zweitens werden auch Verwaltungsgebäude zum industriell-gewerblichen Bau gezählt. Deren Anteil beträgt rund 20 Prozent.

hung werden oben theoretisch hergeleitete Restriktionen in Bezug auf die Werte der Koeffizienten berücksichtigt. So werden der Koeffizient des verzögerten BIPs in der Investitionsgleichung sowie Kapazitätsarbeitsnachfrage und -auslastung in der Beschäftigungsgleichung gleich eins gesetzt. Gleichung (I) und (II) (Produktionsfunktion) werden simultan mit Full-Information-Maximum-Likelihood (FIML) geschätzt, da diese einen gemeinsamen Koeffizienten, die Rate des technischen Fortschritts θ aufweisen. Die Schätzung der Gleichung (III) erfolgt mittels einer Kleinstquadrate-Schätzung, Gleichung (IV) hingegen wird aufgrund der Simultanität von Beschäftigung und Kapazitätsarbeitsnachfrage zweistufig (Two-Stage Least Squares, TSLS) geschätzt.⁵⁷ Einheitswurzel- und Kointegrationstests finden sich im Anhang 3 bzw. im Anhang 4. Der Stützbereich ist – aufgrund der Randstabilitätsproblematik beim Hodrick-Prescott-Filter – reduziert auf 1983:2 bis 2001:4. Die Niveauelastizität der Arbeit bzw. die langfristige Lohnquote α wird auf einen Wert von 0.65 parametrisiert, was in etwa der durchschnittlichen Lohnquote über den Beobachtungszeitraum entspricht. Für die Gleichungen (I) bis (IV) resultieren folgende Schätzergebnisse (als EViews Standard-Output):

⁵⁷ Die Instrumentensets in den Instrumentenschätzungen wurden folgendermassen ausgewählt: Zunächst wurden Kandidatenvariablen nach ökonomischen Kriterien ausgewählt. Diese Variablen wurden auf die zu erklärende Rechthandvariablen regressiert. Anschliessend wurden Kandidaten, welche keinen wesentlichen Erklärungsbeitrag leisteten, eliminiert, bis eine Restmenge von Variablen übrig blieb, denen anhand von Bestimmtheitsmassen (Adj.-R², Akaike- oder Schwartz-Kriterium) eine möglichst hohe Erklärungskraft attestiert werden konnte.

AUSRÜSTUNGSINVESTITIONEN (IME), PRODUKTIONSKAPAZITÄT (YC)

Estimation Method: Full Information Maximum Likelihood (Marquardt)

Sample: 1983:2 2001:4

Included observations: 75

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
I(1)	-0.269119	0.075600	-3.559760	0.0004
I(2)	5.187807	1.376879	3.767802	0.0002
I(3)	1.372178	0.511078	2.684870	0.0073
I(5)	0.325656	0.086134	3.780818	0.0002
I(6)	0.003713	0.001257	2.952498	0.0032
YCA(1)	0.064968	0.015073	4.310097	0.0000
YCA(2)	0.013480	0.004057	3.322917	0.0009

Log Likelihood -1099.433

Determinant residual covariance 191.7113

Equation: $DLOG(IME)=I(1)+I(2)*DLOG(WACT)+I(3)*LOG(GDP(-1)/YC(-1))-I(5)*(LOG(IME(-1))-0.65*LOG(WQREL(-2))+I(6)*0.65*@TREND(1980:1)-LOG(GDP(-3)))$

R-squared	0.263137	Mean dependent var	0.008181
Adjusted R-squared	0.221031	S.D. dependent var	0.046683
S.E. of regression	0.041202	Sum squared resid	0.118832
Durbin-Watson stat	2.527730		

Equation: $YC=YCA(1)*(WQREL(-1))^{(-0.65)*EXP(I(6)*0.65*@TREND(1980:1))*IME(-1)+(1-YCA(2))*YC(-1)}$

R-squared	0.998206	Mean dependent var	101803.9
Adjusted R-squared	0.998156	S.D. dependent var	8409.749
S.E. of regression	361.1522	Sum squared resid	9391024.
Durbin-Watson stat	1.712289		

Bei der Schätzung der Gleichungen hat sich gezeigt, dass die Ausrüstungsinvestitionen erst nach einem Quartal kapazitätswirksam sind. Dieser „Installationslag“ ist plausibel, wenn man der Erhebungsmethode bei den Ausrüstungsinvestitionen Rechnung trägt. Diese werden im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung über die so genannte Güterstrommethode erhoben: Der Absatz von Ausrüstungsgütern im Inland entspricht der Summe von Importen und Inlandproduktion von Ausrüstungen minus Exporte. Es wird das Auftreten der Produkte auf dem inländischen Markt erhoben und nicht die Installation bei den Unternehmen. Die geschätzten Koeffizienten weisen das richtige Vorzeichen auf und sind statistisch signifikant. In der Kurzfristbeziehung der Investitionsgleichung geht neben der um

eine Periode verzögerten Kapazitätsauslastung das aussenhandelsgewichtete BIP von EU-15, USA und Japan ein (*WACT*, s. Kapitel 3.2.4.1), was dahingehend interpretiert werden kann, dass die Wirtschaftsentwicklung im internationalen Umfeld für eine kleine offene Volkswirtschaft von grosser Bedeutung ist, so dass diese in die investitionsrelevanten Erwartungen der Unternehmen eingeht. *WQREL* steht für das Faktorpreisverhältnis⁵⁸, *GDP* für das reale Bruttoinlandprodukt. Die Beschreibungsqualität der Gleichungen darf als gut bezeichnet werden, allerdings mit der Einschränkung, dass die Residuen ein gewisses Mass an Autokorrelation aufweisen. Der Schätzwert für die Rate des technischen Fortschritts beträgt $\theta = 1/(6) = 0.00371$ pro Quartal oder knapp 1.5 Prozent pro Jahr, was plausibel erscheint. Die geschätzte Abschreibungsrate beläuft sich auf $\delta_Y = YCA(2) = 0.01348$ pro Quartal oder auf rund 5.5 Prozent pro Jahr, was möglicherweise auf den ersten Blick eher wenig ist, aber im Einklang mit anderen Schätzung steht (s. z.B. STALDER 1994).

KAPAZITÄTSARBEITSNACHFRAGE (LC)

Dependent Variable: LC

Method: Least Squares

Sample: 1983:2 2001:4

Included observations: 75

$$LC = LCA(1) * (WQREL(-1))^{(-1)} * IME(-1) + (1 - LCA(2)) * LC(-1) * (@PCHY(WQREL) + 1)^{LCA(3)}$$

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LCA(1)	0.001637	0.000307	5.331934	0.0000
LCA(2)	0.016153	0.003756	4.300922	0.0001
LCA(3)	-0.054399	0.014181	-3.835942	0.0003
R-squared	0.989378	Mean dependent var	3364.147	
Adjusted R-squared	0.989087	S.D. dependent var	109.2306	
S.E. of regression	11.41056	Akaike info criterion	7.745629	
Sum squared resid	9504.667	Schwarz criterion	7.837632	
Log likelihood	-291.3339	Durbin-Watson stat	1.804986	

Die Abschreibungsrate bei der Kapazitätsarbeitsnachfrage ist mit $\delta_L = 0.01615$ geringfügig höher als diejenige bei der technischen Produktionskapazität oben, was den theoretischen Modellgrundlagen entspricht. Darüber hinaus erwies sich die

⁵⁸ *WQREL* ist definiert als Lohnsatz dividiert durch Ausrüstungsdeflator. Die in die Variable eingehende Lohnentwicklung entspricht dem Mittel aus VGR- und SSUV-Lohnsatz.

Veränderung des Faktorpreisverhältnisses als eine Variable, welche einen zusätzlichen Erklärungsbeitrag zur Abschreibungsaktivität leisten kann (s. die theoretische Überlegung in Kapitel 3.2.1.3). Warum die Entwicklung des Faktorpreisverhältnisses die Abschreibung von technischer Produktionskapazität hingegen nicht beeinflusst, kann nicht zwingend aus der theoretischen Modellspezifikation hergeleitet werden. Eine Ad-hoc-Erklärung wäre, dass, weil die Arbeit ein flexibler einsetzbarer Produktionsfaktor ist als das Sachkapital, das Abschreibungsverhalten sensibler auf Veränderungen der ökonomischen Bestimmungsfaktoren reagiert.

BESCHÄFTIGUNG (in Vollzeitäquivalenten) (LTOTV)

Method: Two-Stage Least Squares

Sample: 1983:2 2001:4

Included observations: 75

$DLOG(LTOTV) = LV(1) + LV(2) * DLOG(LC) - LV(5) * (LOG(LTOTV(-1)) - LOG(LC(-1)) - LOG(GDP(-1)/YC(-1)))$

Instrument list: DLOG(GDP(-1)) DLOG(GDP(-2)) DLOG(GDP(-3)) DLOG(GDP(-4)) DLOG(LTOTV(-1)) DLOG(LTOTV(-2))
DLOG(LTOTV(-3)) DLOG(LTOTV(-4)) DLOG(WACT) DLOG(WACT(-1)) DLOG(WACT(-2)) DLOG(WACT(-3))
DLOG(WKN) DLOG(WKN(-1)) DLOG(WKN(-2)) DLOG(WKN(-3))

Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LV(1)0.001509	0.000715	2.110897	0.0382
LV(2)1.006347	0.208528	4.825958	0.0000
LV(5)0.222193	0.068663	3.235991	0.0018
R-squared	0.240146	Mean dependent var	0.001377
Adjusted R-squared	0.219328	S.D. dependent var	0.005554
S.E. of regression	0.004908	Sum squared resid	0.001758
Durbin-Watson stat	1.921811		

Die vollzeitäquivalente Beschäftigung $LTOTV$ reagiert bei einem Fehlerkorrekturkoeffizienten von 0.22 eher träge auf Abweichungen von der Langfristbeziehung. Kurzfristige Schwankungen in der Kapazitätsauslastung werden zu einem wesentlichen Teil über die Variation der Arbeitsproduktivität aufgefangen (sog. Labour hoarding).

Die tatsächliche Beschäftigung $LTOT$, d.h. die Zahl der Beschäftigten in Personen und nicht in rechnerischen Vollzeitstellen, ergibt sich, indem die vollzeitäquivalente Beschäftigung multipliziert wird mit dem „Teilzeit-Faktor“ F_{LTOT} , welcher sich aus den historischen Zeitreihen als $LTOT/LTOTV$ berechnet und im Rahmen der Modellsimulationen als exogen unterstellt wird:

$$LTOT = F_LTOT * LTOTV.$$

3.2.2 Löhne und Preise

Die theoretische Spezifikation der Lohn-Preis-Dynamik folgt dem Ansatz von LAYARD ET AL. (1991): Für ihre Entscheidungen in Bezug auf den Arbeitseinsatz stellen Arbeitnehmer und Unternehmen auf zwei verschiedene Preise ab. Für die Unternehmen ist der „Ab-Werk“-Verkaufspreis ihrer Produkte – der Produzentenpreis – ausschlaggebend, für die Arbeitnehmer hingegen die Konsumentenpreise. Die Produzentenpreise gehen zwar in die Konsumentenpreise als Bestimmungsfaktor ein. Zusätzlich aber werden diese durch Importpreise sowie durch verschiedene institutionellen Faktoren wie die Sätze bei den indirekten Steuern beeinflusst.

Die Produzentenpreise ergeben sich aufgrund des Preissetzungsverhaltens der Unternehmen als Markup über den Grenzkosten (s. Gleichung 3.2.1.9). Produziert wird unter konstanten Skalenerträgen gemäss einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion. Die Grenzkosten MC können daher durch die Lohnstückkosten (als Durchschnittskosten) approximiert werden:⁵⁹

$$MC_t = \frac{W_t * LC_t}{YC_t} \quad (3.2.1.22)$$

mit W als Lohnsatz, LC als Arbeitsnachfrage bei Vollausslastung der Kapazitäten, YC als Produktionskapazität. Bei der Preissetzung beachten die Unternehmen Anspannungssituationen auf Gütermärkten. Produziert die Wirtschaft näher an der Kapazitätsgrenze, so dass gewisse Lieferengpässe auftreten können, wird der Markup erhöht. Sind die Kapazitäten hingegen deutlich unterausgelastet, sind die Unternehmen zu gewissen Preiszugeständnissen bereit.

Die Produzentenpreise P lassen sich so in Abhängigkeit der Kapazitätsauslastung Y/YC ausdrücken als

$$P_t = (1 + \mu) \frac{W_t * LC_t}{YC_t} \left(\frac{Y_t}{YC_t} \right)^\xi. \quad (3.2.1.23)$$

⁵⁹ Diese vereinfachte Spezifikation der Grenzkosten lehnt sich an das MPS-Modell des US-amerikanischen Federal Reserve Board an (ANDO/BRAYTON 1995). Sie unterstellt, dass die Inputs Arbeit und Sachkapital im Gleichschritt erhöht werden (Grenzprodukt gleich Durchschnittsprodukt). Da diese Spezifikation als so genannte Langfristbeziehung im Modell geschätzt wird, dürfte diese Voraussetzung erfüllt sein.

Die Konsumentenpreise PC sind, wie erwähnt, abhängig von den Produzentenpreisen P und anderen (u.a. institutionellen) Einflussfaktoren Z

$$PC_t = f(P_t, Z_t) . \quad (3.2.1.24)$$

Die Beschäftigten werden gemäss ihrem Wertgrenzprodukt entlohnt. Für die Unternehmen bemisst sich dieses am Produzentenpreis P . Die Arbeitnehmer hingegen wollen ihre Kaufkraft ausgeglichen wissen; ihre Lohnforderungen orientieren sich an den Konsumentenpreisen PC . Welcher Preisindex in welchem Ausmass für die Nominallohnbildung ausschlaggebend ist, soll empirisch bestimmt werden, indem ein Gewichtungsfaktor ρ geschätzt wird ($PC^\rho P^{1-\rho}$). Für die Lohnverhandlungen ist zudem die Lage am Arbeitsmarkt ausschlaggebend. Je tiefer die Arbeitslosigkeit U , desto grösser die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer, was sich in höheren Löhnen niederschlägt:

$$W_t = f\left(PC_t^\rho P_t^{1-\rho} \frac{\partial YC_t}{\partial LC_t}, U_t\right) = f\left(PC_t^\rho P_t^{1-\rho} \alpha \frac{YC_t}{LC_t}, U_t\right). \quad (3.2.1.25)$$

3.2.2.1 Schätzung

Erklärte Variablen bei der Lohn-Preisdynamik sind der BIP-Deflator zu Faktorkosten (PF) als Produzentenpreis, der Deflator für den privaten Konsum ($PCONSP$) als Konsumentenpreis und der SSUV-Lohnindex als Lohnsatz ($WAGE$). Neben den Produzentenpreisen gehen die Zinsen auf Althypotheken ($MRATEOLD$), die Ölpreise ($POILSFR$) sowie über die Variable $YGOV$ (Produktions- und Importabgaben abzüglich Subventionen gemäss VGR) die indirekten Steuern und Produktionssteuern (Mehrwertsteuer bzw. Warenumsatzsteuer, Tabaksteuer, Mineralölsteuer, Stempelabgaben u.a.), die Einfuhrzölle sowie die Produktesubventionen als Erklärungsvariablen in die Gleichung für den Konsumdeflator ein. Bei den Zinsen wird aufgrund des schweizerischen Mietrechts, welches eine Überwälzung der Hypothekarzinsen auf die Wohnungsmieten vorsieht, ein positives Vorzeichen erwartet. Als Indikator für die Anspannung auf dem Arbeitsmarkt geht die Relation Beschäftigung dividiert durch Erwerbspersonenpotenzial gemäss KOF in die Lohngleichung ein ($LTOTV/LFPOT$). Aufgrund der theoretischen Modellspezifikation wird der Koeffizient der Lohnstückkosten in der Gleichung für den BIP-Deflator zu Faktorkosten sowie die Koeffizienten des Preisindex und der Arbeitsproduktivität in der Lohngleichung auf eins restringiert. Wegen der Simultanität der Lohn- und Preisbildung ist

zur Schätzung der Gleichungen eine Systemschätzung angezeigt. Die Schätzung erfolgt mittels FIML.

PRODUZENTENPREISE (PF), KONSUMDEFLATOR (PCONSP), LÖHNE (WAGE)

Estimation Method: Full Information Maximum Likelihood (Marquardt)

Sample: 1983:2 2001:4

Included observations: 75

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
P(1)	0.436154	0.069309	6.292908	0.0000
P(5)	0.120706	0.019409	6.219092	0.0000
P(6)	1.139682	0.372181	3.062174	0.0022
PC(1)	0.462937	0.139880	3.309519	0.0009
PC(2)	0.008760	0.002414	3.628019	0.0003
PC(3)	0.009104	0.002896	3.143197	0.0017
PC(4)	0.376198	0.112828	3.334261	0.0009
PC(5)	0.103463	0.030665	3.373922	0.0007
PC(6)	0.014154	0.007132	1.984531	0.0472
PC(7)	0.020691	0.008259	2.505293	0.0122
WG(1)	-0.113839	0.039645	-2.871477	0.0041
WG(2)	0.505721	0.121768	4.153141	0.0000
WG(5)	0.042608	0.013012	3.274474	0.0011
WG(11)	-0.013938	0.032715	-0.426058	0.6701
WG(6)	1.834312	0.367104	4.996703	0.0000

Log Likelihood 32.05971

Determinant residual covariance 2.11E-16

Equation: $DLOG(PF) = P(1) - P(5) * (LOG(PF(-1)) - LOG(WAGE(-1) * LC(-1) / YC(-1))) - P(6) * LOG(GDP(-1) / YC(-1))$

R-squared	0.454219	Mean dependent var	0.004841
Adjusted R-squared	0.439058	S.D. dependent var	0.006501
S.E. of regression	0.004869	Sum squared resid	0.001707
Durbin-Watson stat	2.157810		

Equation: $DLOG(PCONSP) = PC(1) + PC(2) * D(MRATEOLD(-2)) + PC(3) * DLOG(POILSFR) + PC(4) * DLOG(PF/100 + YGOV/GDP) - PC(5) * (LOG(PCONSP(-1)) - LOG(PF(-1)/100 + YGOV(-1)/GDP(-1))) - PC(6) * (MRATEOLD(-3)) - PC(7) * LOG(POILSFR(-1))$

R-squared	0.676927	Mean dependent var	0.004932
Adjusted R-squared	0.648421	S.D. dependent var	0.004892
S.E. of regression	0.002901	Sum squared resid	0.000572
Durbin-Watson stat	1.902094		

Equation: $DLOG(WAGE) = WG(1) + WG(2) * DLOG(WAGE(-1)) - WG(5) * (LOG(WAGE(-1)) - LOG(PCONSP(-1) * (WG(11) + 1) * PF(-1) * (WG(11)) * YC(-1) / LC(-1))) - WG(6) * LOG(LTOTV(-1) / LFPOT(-1))$

R-squared	0.913436	Mean dependent var	0.006630
Adjusted R-squared	0.908489	S.D. dependent var	0.004524
S.E. of regression	0.001368	Sum squared resid	0.000131
Durbin-Watson stat	1.351596		

Die Reaktion der Preisvariablen auf Abweichungen vom Langfristzusammenhang ist träge. Die geschätzten Fehlerkorrekturkoeffizienten betragen für den BIP-Deflator zu Faktorkosten $P(5)=0.121$, für die Konsumentenpreise $PC(5)=0.103$ und für den Lohnsatz $WG(5)=0.043$. Diese träge Anpassung entspricht dem Standardbefund in der empirischen Forschung (Preisrigiditäten). Für die Lohnentwicklung sind die Konsumentenpreise ausschlaggebend. Die Hypothese, dass diese mit einem Koeffizienten von 1 ($\rho=1$) als Erklärungsvariable eingehen, kann aufgrund der Schätzung nicht verworfen werden ($WG(11)=0$).⁶⁰

3.2.3 Einkommen und Konsum der privaten Haushalte

3.2.3.1 Privater Konsum

Die theoretische Spezifikation der Gleichung für den Konsum der privaten Haushalte wird vom Stalder-Modell übernommen (s. STALDER 1995, aber auch MUELLBAUER/LATTIMORE 1995). Der private Konsum (*CONSP*) ist abhängig vom real verfügbaren Einkommen (*YDISPBR*) und dem langfristigen Nominalzins (*LRATE*):

$$PCONSP = f(YDISPBR, LRATE). \quad (3.2.1.26)$$

Der Zinssatz hat dabei die Funktion eines Indikators für die Bewertung der Haushaltsvermögen. Die Vermögenssituation der privaten Haushalte ist in der Schweiz nur lückenhaft bekannt. Es gibt keine entsprechenden Zeitreihen, die als Erklärungsvariablen direkt in eine Konsumfunktion eingehen könnten. Zwar könnten Indikatoren wie ein Aktien- oder ein Obligationenindex verwendet werden, doch erweist sich deren Erklärungskraft als schwach (s. KOF ETH, Konjunktur, 10/2003: 100f.). Die Wertschwankungen des Vermögens können allerdings auch durch die Zinsentwicklung approximiert werden. Für Obligationen- aber auch für die Aktienkurse kann eine negative Korrelation mit dem Zinssatz nachgewiesen werden. Dies müsste auch für die Immobilienpreise gelten, da die Opportunitätskosten einer Immobilienanlage mit steigenden Zinsen zunehmen. Empirisch ist der Nachweis allerdings aufgrund von fehlenden konsistenten Immobilienpreis-Reihen für die Schweiz nicht möglich.

⁶⁰ Etwas unbefriedigend ist die Autokorrelation der Residuen in der Lohn-Gleichung. Diese könnte mit der Quartalisierung der Reihe zusammenhängen: Da für die Schweiz keine Lohndaten auf Quartalsbasis existieren, werden die entsprechenden Jahresdaten von der KOF quartalisiert.

Da der privaten Konsum mit einem Anteil von rund 60 Prozent am BIP die Einkommensentwicklung im Inland in hohem Masse prägt, und die Einkommen wiederum den privaten Konsum beeinflussen, muss von einer starken Interdependenz zwischen diesen beiden Variablen ausgegangen werden. Die Konsumgleichung wird deshalb mittels einer zweistufigen Kleinstquadrate-Schätzung geschätzt (TSLS).

PRIVATER KONSUM (CONSP)

Method: Two-Stage Least Squares

Sample: 1983:1 2001:4

Included observations: 76

$DLOG(CONSP) = CP(1) + CP(3) * DLOG(YDISPBR) - CP(5) * (LOG(CONSP(-1)) - CP(6) * LOG(YDISPBR(-1)) + CP(7) * (LRATE(-2)))$

Instrument list: DLOG(GDPEUR) DLOG(GDPEUR(-1)) DLOG(GDPEUR(-2)) DLOG(GDPUSA) DLOG(GDPUSA(-1)) DLOG(GDPJAP) DLOG(GDPJAP(-1)) DLOG(WKR) DLOG(WKR(-1)) DLOG(WKR(-2)) DLOG(WKR(-3)) DLOG(GDP(-1)) DLOG(GDP(-2)) DLOG(GDP(-3)) D(SRATE_GE(-2)) D(SRATE_GE(-3)) D(LRATE_GE(-1)) D(SRATE(-3)) D(LRATE(-3)) D(NETTAX/YPERS)

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
CP(1)	1.079057	0.396534	2.721223	0.0082
CP(3)	0.638418	0.188695	3.383334	0.0012
CP(5)	0.415975	0.135890	3.061126	0.0031
CP(6)	0.761699	0.022645	33.63722	0.0000
CP(7)	0.006688	0.002398	2.788620	0.0068
R-squared	0.247115	Mean dependent var	0.003911	
Adjusted R-squared	0.204699	S.D. dependent var	0.006664	
S.E. of regression	0.005943	Sum squared resid	0.002507	
Durbin-Watson stat	1.899493			

Die Beschreibungsqualität der Gleichung kann insgesamt als befriedigend bezeichnet werden. Die Anpassung bei Abweichungen von der Langfristbeziehung erfolgt bei einem Fehlerkorrekturkoeffizienten von $CP(5)=0.42$ einigermaßen rasch. Die Elastizität in Bezug auf das real verfügbare Einkommen beträgt $CP(6)=0.76$. Eine Erhöhung der Langfristzinsen um 1 Prozentpunkt führt zu einem rund 0.7 ($CP(7)=0.0067$) Prozent tieferen privaten Konsum.

3.2.3.2 Verfügbare Haushaltseinkommen

Die real verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte *YDISPBR* sind definiert als Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit (Lohneinkommen) *YWAGEH* (ca.

80 Prozent der Primäreinkommen) plus Einkommen aus Geschäftstätigkeit und Vermögen $YBUSPRB$ minus Nettosteuern $NETTAX$, deflationiert mit dem Deflator für den privaten Konsum $PCONSP$:

$$YDISPBR = \frac{YWAGEH + YBUSPRB - NETTAX}{PCONSP}. \quad (3.2.1.27)$$

Die einzelnen Einkommens-Transaktionen im Sektor private Haushalte sollen im Folgenden dargestellt werden.

3.2.3.2.1 Lohneinkommen

Die von der Privatwirtschaft und dem Staat bezahlten Löhne fließen entweder den privaten Haushalten in der Schweiz zu, oder gehen – sofern sie an im Ausland wohnhafte ArbeitnehmerInnen bezahlt werden – ans Ausland: Die an Inländer ausbezahlten Bruttolöhne weichen somit von den im Inland verdienten Löhnen ab. Ein Teil fließt über Grenzgänger und Kurzaufenthalter (Erwerbstätige mit einer Aufenthaltsdauer von weniger als 4 Monaten) ins Ausland ab. Gleichzeitig erwerben in der Schweiz wohnhafte Personen ein Lohneinkommen im Ausland, wenn auch die von InländerInnen im Ausland erzielten Löhne im Mittel nur rund 20 Prozent der von AusländerInnen in der Schweiz verdienten Lohneinkommen betragen. Netto fließen rund 3 Prozent der gesamten Schweizer Lohneinkommen ins Ausland. Ökonometrisch können die Bruttolohneinkommen (inkl. Sozialversicherungsbeiträge) der privaten Haushalte ($YWAGEH$) in der Schweiz als abhängig von den im Inland bezahlten Löhnen ($YWAGEP$) minus einem Lohnindex für Grenzgänger und Kurzaufenthalter (Lohnsatz $WAGE$ multipliziert mit der Anzahl Grenzgänger $FWORK$)⁶¹ geschätzt werden. Zusätzlich liefert eine Variable für die Anspannung auf dem Schweizer Arbeitsmarkt einen Erklärungsbeitrag. Die Erklärungskraft der geschätzten Gleichung ist befriedigend. Allerdings weisen die Residuen der Gleichung eine gewisse Autokorrelation auf, welche von institutionellen Änderungen herrühren kann. In Anbetracht des geringen Anteils der Lohneinkommen, welche ausländischen Haushalten zufließen, kann diese jedoch als für das Modell unkritisch betrachtet werden.

⁶¹ Die Zahl der Kurzaufenthalter erwies sich als statisch nicht signifikant, was auf gewisse Erhebungsprobleme hinweisen könnte.

HAUSHALTSEINKOMMEN AUS UNSELBSTÄNDIGER ERWERBSTÄTIGKEIT (YWAGEH)

Method: Least Squares

Sample: 1983:1 2001:4

Included observations: 76

$$YWAGEH = YWH(1) + YWH(2) * WAGE * (FWORK) + YWH(3) * LTOTV / LFPOT + YWAGEP$$

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
YWH(1)	697.7927	132.9814	5.247295	0.0000
YWH(2)	-0.138591	0.001751	-79.14151	0.0000
YWH(3)	-668.6696	169.5646	-3.943451	0.0002
R-squared	0.999981	Mean dependent var		48712.86
Adjusted R-squared	0.999981	S.D. dependent var		10079.48
S.E. of regression	44.28636	Akaike info criterion		10.45790
Sum squared resid	143173.6	Schwarz criterion		10.54991
Log likelihood	-394.4004	Durbin-Watson stat		0.151358

3.2.3.2.2 Geschäfts- und Vermögenseinkommen

Die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen (*YBUSPRB*) machen rund 27 Prozent der Primäreinkommen der privaten Haushalte aus. 75 Prozent davon stammen aus selbständiger Geschäftstätigkeit, so dass sich diese Einkommenskategorie durch den Bruttobetriebsüberschuss der Volkswirtschaft – als BIP zu Faktorkosten ($PF/100 * GDP$) minus Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit (*YWAGEP*) – beschreiben lässt. Weitere, aufgrund von theoretischen Überlegungen mögliche Erklärungsvariablen konnten keinen statistisch signifikanten Erklärungsbeitrag leisten.

HAUSHALTSEINKOMMEN AUS UNTERNEHMERTÄTIGKEIT UND VERMÖGEN (YBUSPRB)

Method: Least Squares

Sample: 1983:1 2001:4

Included observations: 76

DLOG(YBUSPRB)=YBR(1)+YBR(2)*DLOG(PF/100*GDP-YWAGEP)-
-YBR(5)*(LOG(YBUSPRB(-1))-YBR(6)*LOG(GDP(-1)*PF(-1)/100-YWAGEP(-1)))

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
YBR(1)	-0.064620	0.107963	-0.598541	0.5514
YBR(2)	0.301848	0.080230	3.762263	0.0003
YBR(5)	0.190106	0.034531	5.505445	0.0000
YBR(6)	0.978474	0.051217	19.10441	0.0000
R-squared	0.553330	Mean dependent var		0.009605
Adjusted R-squared	0.521425	S.D. dependent var		0.018402
S.E. of regression	0.012730	Akaike info criterion		-5.813996
Sum squared resid	0.011344	Schwarz criterion		-5.629991
Log likelihood	226.9319	Durbin-Watson stat		1.314530

3.2.3.2.3 Nettosteuern

Komplexer ist die Modellierung der Nettosteuern (*NETTAX*). Diese setzen sich aus verschiedenen Subkomponenten zusammen:

$$NETTAX = TDIR + SSSCONTOHU + UNEMPINS + HLTHINS - SSBENOHU - UNEMPBEN - HLTHBEN - NETTR$$

In Hinblick auf die Modellsimulationen ist insbesondere relevant, welche der Subkomponenten der Nettosteuern von der konjunkturellen Entwicklung bzw. von der Einkommensentwicklung abhängig ist und welche nicht. Einen Überblick über die Zusammensetzung gibt folgende Tabelle.

Tabelle 3.2
Komponenten der Nettosteuern

Variablenbezeichnung Transaktion		Konjunktur- oder einkommensabhängig (Ja/Nein)
TDIR	<i>Einkommens- und Vermögens- steuern</i>	Ja
HLTHINS	<i>Nettoprämien im Rahmen der oblig. Krankenversicherung</i>	Nein
UNEMPINS	<i>Beiträge an die Arbeitslosenversicherung</i>	Ja
SSCONTOHU	<i>Sozialbeiträge – Vermögenseinkommen aus Versicherungsverträgen – HLTHINS – UNEMPINS</i>	Ja
SSBENOHU	<i>Monetäre Sozialleistungen – unterstellte Sozialbeiträge – UNEMPBEN</i>	Ja
UNEMPBEN	<i>Leistungen der Arbeitslosenversicherung</i>	Ja
HLTBEN	<i>Bezahlte Leistungen der oblig. Krankenversicherung</i>	Nein
NETTR	<i>Rest</i>	Ja

EINKOMMENS- UND VERMÖGENSSTEUERN DER PRIVATEN HAUSHALTE (TDIR)

Bis 1999 erfolgte die Steuerveranlagung bei der Einkommens- und Vermögenssteuer für natürliche Personen bei Bund, Kantonen und Gemeinden mit Ausnahme des Kantons Basel-Stadt (bis 1994) im Rahmen einer zweijährigen Steuerperiode mit Vergangenheitsbemessung (pränumerando). In den folgenden beiden Jahren wurde in den meisten Kantonen auf das Postnumerandoverfahren (Gegenwartsbesteuerung) umgestellt, so dass seit 2001 dieses Veranlagungsverfahren dominiert. Beim Bund basiert die Steuerveranlagung auf den in den Kantonen eingereichten Steuererklärungen. Beim Pränumerandoverfahren wird die Steuerschuld jeweils für eine zweijährige Steuerperiode auf der Basis der deklarierten Einkommen der vorangegangenen Jahre festgelegt. In den Kantonen und Gemeinden bemisst sich die Steuerschuld in geraden Jahren anhand der Einkommen in $t-2$ bzw. $t-3$, in ungeraden hingegen aufgrund von $t-1$ bzw. $t-2$. Beim Bund sind die geraden Jahre ebenfalls

$t-2$ bzw. $t-3$, die ungeraden hingegen $t-3$ bzw. $t-4$. Formal ausgedrückt und auf

Jahresbasis betragen die Einkommens- und Vermögenssteuern der privaten Haushalte $TDIR$ ⁶²

$$TDIR = f_tdir \{ 0.5(Y_{-2} + Y_{-3})D_G + [0.5\phi(Y_{-1} + Y_{-2}) + 0.5(1-\phi)(Y_{-3} + Y_{-4})]D_U \} \quad (3.2.1.28)$$

mit f_tdir als Durchschnittssteuersatz, Y als Haushaltseinkommen D_G resp. D_U als Dummy-Variablen für gerade resp. ungerade Jahre und ϕ als Anteil der Kantone und Gemeinden an den gesamten Staatseinnahmen aus Einkommens- und Vermögenssteuern natürlicher Personen. Der Durchschnittssteuersatz f_tdir lässt sich nun aus dieser Formel und den Beobachtungen für die direkten Steuern der privaten Haushalte (gemäss VGR) sowie den Primäreinkommen berechnen. Der Anteil der Kantone und Gemeinden an den Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen ϕ wird auf 0.75 gesetzt.

NETTOPRÄMIEN IM RAHMEN DER OBLIG. KRANKENVERSICHERUNG (HLTHINS)

Die obligatorischen Krankenkassenprämien *HLTHINS* werden als einkommensunabhängig unterstellt, was mit den Daten vereinbar ist. Ökonometrisch lässt sich kein Zusammenhang zwischen kurzfristigen Schwankungen der Prämien und der Einkommensentwicklung nachweisen. Diese Variable wird dem Modell exogen vorgegeben.

BEITRÄGE AN DIE ARBEITSLOSENVERSICHERUNG (UNEMPINS)

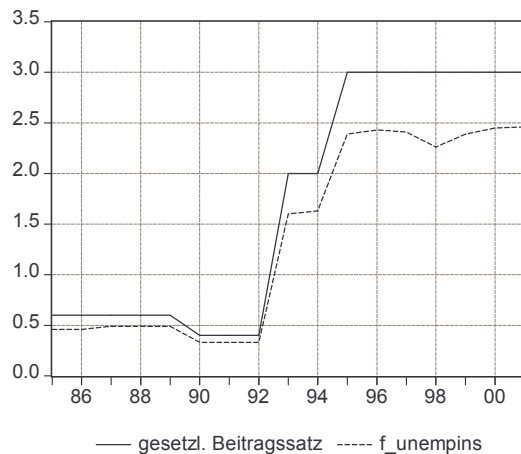
Die Schweizer Arbeitslosenversicherung (ALV) finanziert sich zur Hauptsache über so genannte Lohnprozente. Die Versicherungsbeiträge bemessen sich proportional zur versicherten Lohnsumme. Der Beitragssatz lag bis 1992 deutlich unter 1 Prozent, 1993/94 flossen 2 Prozent des Lohnes in die ALV, ab 1995 3 Prozent. Versichert sind dabei Löhne bis zu einer bestimmten Obergrenze, welche von 1984 bis 2000 sukzessive von 69'000 Fr. auf 106'800 Fr. heraufgesetzt wurde, wobei ab 1996 auch auf Löhne, welche die versicherte Obergrenze überstiegen, vorübergehend 1 Prozent (Solidaritätsprozent) an die Arbeitslosenversicherung entrichtet werden musste. Da keine Informationen über die Verteilung der Lohnsumme gemäss VGR (*YWAGEP*) im Zeitverlauf verfügbar sind, kann die Modellierung der ALV-Beiträge diesen institutionellen Vorgaben aber nur sehr bedingt Rechnung tragen. Die Lohnbeiträge *UNEMPINS* sind deshalb gleich den gesamtwirtschaftlichen Lohn-

⁶² S. z.B. SCHWAB (1995: 48/49). Unterstellt wird hier, dass die Steuern entsprechend dieser Gleichung eingehen, also z.B. kein Verzug aufgrund säumiger Steuerpflichtiger entsteht.

einkommen $YWAGEP$ multipliziert mit einem durchschnittlichen Beitragssatz $f_unempins$. Dieser entspricht dem Quotienten $\frac{UNEMPINS}{YWAGEP}$ (ALV-Beitragsquote). Wie Grafik 3.3 zeigt, stimmt die Entwicklung des gesetzlichen Beitragssatzes und der ALV-Beitragsquote gut überein.

Grafik 3.3

Gesetzl. ALV-Beitragssatz vs. ALV-Beitragsquote
($f_unempins$)



ÜBRIGE SOZIALBEITRÄGE (SSCONTOHU)

Bei den übrigen Sozialbeiträgen handelt es sich grösstenteils um Beiträge an die Alters- und Invalidenvorsorge. Diese bemessen sich aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen im Wesentlichen proportional zu den Einkommen (sog. „Lohnprozente“). Dem Modell wird ein durchschnittlicher Beitragssatz $f_sscontohu$ exogen vorgegeben, welcher sich als Quotient aus den übrigen Sozialbeiträgen $SSCONTOHU$ und den gesamtwirtschaftlichen Lohneinkommen $YWAGEP$ bestimmt

$$f_sscontohu = \frac{SSCONTOHU}{YWAGEP} . \quad (3.2.1.29)$$

BEZAHLTE LEISTUNGEN DER OBLIG. KRANKENVERSICHERUNG (HLTHBEN)

Die Leistungen der obligatorischen Krankenversicherung werden als nicht konjunkturreagibel bzw. als in der kurzen Frist nicht einkommensabhängig unterstellt. Allerdings kann sich eine veränderte gesamtwirtschaftliche Preisentwicklung auch in den Preisen für Gesundheitsdienstleistungen niederschlagen, so dass *HLTHBEN* mit der Entwicklung des allgemeinen Preisniveaus korreliert wäre. Da diese Transaktion aber erst 1996 (nach der KV-Revision) in die VGR aufgenommen wurde, hätte eine entsprechende Modellierung nur Auswirkungen für die Simulationsergebnisse ab 1996, was unerwünscht ist. Die Variable wird dem Modell deshalb exogen vorgegeben.

LEISTUNGEN DER ARBEITSLOSENVERSICHERUNG (*UNEMPBEN*)

Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung *UNEMPBEN* sind bestimmt durch die Zahl der Arbeitslosen *UNEMPOFF* multipliziert mal den Leistungen der Versicherung pro Arbeitslosen *UNEMPR* ($= UNEMPBEN / UNEMPOFF$). Die Versicherungsleistung ist im Wesentlichen abhängig von der gesetzlichen Bestimmung in Bezug auf die ALV-Leistungen sowie vom letzten Lohn der Versicherten. *UNEMPR* wird als abhängig vom Lohnsatz modelliert gemäss

$$F_UNEMPR = UNEMPR / WINC. \quad (3.2.1.30)$$

F_UNEMPR wird dem Modell exogen vorgegeben. Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung *UNEMPBEN* ergeben sich so als

$$UNEMPBEN = UNEMPOFF * WINC * F_UNEMPR.$$

ÜBRIGE MONETÄRE SOZIALLEISTUNGEN (*SSBENOHU*)

Die übrigen monetären Sozialleistungen *SSBENOHU* sind in der kurzen Frist nur teilweise abhängig von den laufenden Einkommen resp. von der konjunkturellen Entwicklung. Da die Variable zu einem beträchtlichen Teil Altersrenten beinhaltet, ist die Bevölkerung im Rentenalter eine wesentliche Bestimmungsgrösse. Allerdings sind die Renten an die Lohn- und Preisentwicklung gekoppelt (z.B. AHV/IV-Mischindex), so dass dadurch auch kurzfristige konjunkturelle Veränderungen in *SSBENOHU* eingehen können. Zudem werden die Renten der Neurentner durch das Erwerbseinkommen vor Rentenanstritt beeinflusst. Ökonometrisch lässt sich ein kurzfristiger, positiver Zusammenhang zwischen der gesamtwirtschaftlichen Einkommensentwicklung und *SSBENOHU* nachweisen. Wie bei den übrigen endogenen Komponenten der Nettosteuern wird daher auch für die übrigen monetären Sozial-

leistungen analog zur Spezifikation im KOF-Makromodell ein Leistungsquotient $f_ssbenohu$ gebildet, welcher als exogene Variable ins Modell eingeht:

$$f_ssbenohu = \frac{SSBENOHU}{YWAGEP} \quad (3.2.1.31)$$

ÜBRIGE TRANSFERS (NETTR)

Die übrigen Transfers *NETTR* werden geprägt durch grenzüberschreitende Transaktionen wie Zahlungen von im Inland tätigen Ausländer ans Ausland, Entwicklungshilfe etc. Ökonometrisch lässt sich ein Zusammenhang zur Einkommensentwicklung im Inland nachweisen. Die übrigen Transfers werden in Relation zu den Primäreinkommen im Inland gesetzt um einen Transferquotienten f_nettr zu erhalten, welcher dem Modell vorgegeben wird:

$$f_nettr = NETTR / YPERS.$$

3.2.4 Übrige Güternachfrage

Das Modell behandelt mit Ausnahme der staatlichen Güternachfrage – Staatskonsum und öffentliche Bauinvestitionen – alle BIP-Nachfragekomponenten als endogen. Neben den bereits geschätzten Nachfragekomponenten Ausrüstungsinvestitionen *IME* und privater Konsum *CONSP* bleiben noch Gleichungen für Exporte *EXTOT1*, Importe *IMTOT1*, endogene Bauinvestitionen *IHOUSE*, *ICBUS* sowie Vorratsveränderungen *IINV1* zu schätzen.

Was die Schätzung dieser Gleichungen betrifft, würde idealerweise eine simultane Schätzung vorgenommen, z.B. mit FIML. Wie STALDER (1994b) zeigt, ist dieser Ansatz jedoch zum Scheitern verurteilt, da es Punkte im Parameterraum gibt, bei denen die Residualvektoren perfekt korreliert sind, so dass die Kovarianzmatrix singulär wird. Als Alternative dazu wird hier deshalb folgende Strategie gewählt: Die Schätzungen erfolgen in der Regel als einfache Kleinstquadrat-Schätzung – wie dies auch im Stalder-Modell gemacht wird.⁶³ Davon würde einzig bei Vorliegen eines erheblichen Endogenitätsproblems abgewichen, was aber aufgrund von ökonomischen Überlegungen für die noch zu schätzenden Gleichungen ausgeschlossen werden kann.

⁶³ In der Version der KOF ETH des Stalder-Modells wurden alle Gleichungen für die BIP-Nachfragekomponenten mit Ausnahme der Ausrüstungsinvestitionen mit dem Kleinstquadrat-Verfahren geschätzt.

3.2.4.1 Exporte

Die Modellierung der Exporte *EXTOT1* folgt dem Ansatz, welcher der Spezifikation im Stalder-Modell zugrunde liegt (s. z.B. GOLDSTEIN/KHAN 1985). Die Exportunternehmen sind monopolistische Konkurrenten auf den Absatzmärkten. Die Preis-Absatz-Funktion lässt sich als eine Funktion des ausländischen Realeinkommens *WACT*⁶⁴ sowie dem Konkurrenzpreisverhältnis – Schweizer Produzentenpreise *PF*⁶⁵ multipliziert mit dem handelsgewichteten Aussenwert des Frankens *WKN* dividiert durch das ausländische Preisniveau *PCIOECD* – darstellen:

$$EXTOT1 = f(WACT, PF * WKN / PCIOECD). \quad (3.2.1.32)$$

Im Unterschied zum Stalder-Modell werden die Schweizer Exporte jedoch nicht untergliedert in ihre Komponenten Waren-, Tourismus- und übrige Dienstleistungsexporte. Diese Gliederung kann für Prognosezwecke sinnvoll sein, für die Simulationen erwies sie sich jedoch nicht als notwendig. Eine Besonderheit der Schweizer Wirtschaft ist, dass aufgrund der grossen volkswirtschaftlichen Bedeutung der Finanzinstitute die Finanzdienstleistungen bei den Exporten eine anteilmässig wichtige Rolle spielen. Die Kommissionserträge der Banken machen rund 8 Prozent der gesamten Exporte aus. Diese Kommissionserträge sind massgeblich von der Entwicklung auf den Finanzmärkten abhängig, insbesondere von der Aktienkursentwicklung, so dass der Swiss Performance Index *STOCKI* ebenfalls als eine Erklärungsvariable in die Gleichung eingeht.

⁶⁴ Die Variable *WACT* ist ein gewichteter Indikator aus dem Bruttoinlandprodukt der EU (*GDPEUR*), der USA (*GDPUSA*) sowie Japans (*GDPJAP*) mit $wact = gdpeur^{0.842} gdpusa^{0.105} gdpjap^{0.053}$.

⁶⁵ Theoretisch korrekter wäre es, bei der Spezifikation der Gleichung den Exportdeflator zu verwenden, da dieser die Preise der Schweizer Exportprodukte abbilden sollte. Daraus ergäbe sich ein Endogenitätsproblem: Die monopolistischen Konkurrenten können ihre Preise, zumindest innerhalb einer gewissen Spanne, variieren und somit auf Nachfrageschwankungen reagieren. Die Preise werden daher theoretisch auch von der Mengenentwicklung beeinflusst. Aufgrund der Erhebungsweise in der offiziellen Statistik dürfte dieser Effekt in den Daten aber höchstens teilweise sichtbar werden, da der Exportdeflator in zahlreichen Gütergruppen auf Produzentenpreise und nicht auf Verkaufspreise abstellt. Eine Systemschätzung, welche die Interdependenz zwischen Exportpreisen und -volumina abbildet, ist daher nicht zielführend. Deshalb wurde hier im Sinne einer reduzierten Form auf die inländischen Produzentenpreise zurückgegriffen, welche als Proxy für die Kostenentwicklung der Exporteure dienen sollen.

EXPORTE (EXTOT1)

Method: Least Squares

Sample: 1983:1 2001:4

Included observations: 76

$$DLOG(EXTOT1)=EX(1)+EX(2)*DLOG(WACT)-EX(3)*DLOG(PF*WKN/PCIOECD)-EX(5)*(LOG(EXTOT1(-1))-EX(6)*LOG(WACT(-1))+EX(7)*LOG(PF(-1)*WKN(-1)/PCIOECD(-1))-EX(8)*LOG(STOCKI(-1)/PF(-1)))$$

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
EX(1)	-0.658821	0.312533	-2.108004	0.0387
EX(2)	2.132999	0.509690	4.184897	0.0001
EX(3)	0.227324	0.082585	2.752602	0.0075
EX(5)	0.406502	0.077168	5.267773	0.0000
EX(6)	1.308108	0.088775	14.73504	0.0000
EX(7)	0.637065	0.104895	6.073366	0.0000
EX(8)	0.071122	0.021071	3.375349	0.0012
R-squared		0.469714	Mean dependent var	0.010227
Adjusted R-squared		0.423602	S.D. dependent var	0.021521
S.E. of regression		0.016339	Akaike info criterion	-5.302952
Sum squared resid		0.018420	Schwarz criterion	-5.088280
Log likelihood		208.5122	Durbin-Watson stat	2.145126

Bestimmend für die Schweizer Ausfuhren ist die ausländische Wirtschaftsaktivität. Die diesbezügliche Elastizität der Schweizer Exporte beträgt $EX(6)=1.31$. Geringer ist hingegen der Wechselkurseinfluss: Eine einprozentige reale Aufwertung des Schweizer Frankens führt *ceteris paribus* zu einem Rückgang der Exporte von etwas über 0.6 Prozent (Koeffizient $EX(7)$).

Allerdings sind in Bezug auf die Stabilität der geschätzten Koeffizienten gewisse Vorbehalte anzumelden. Aufgrund eines Chow-Tests beispielsweise kann die Null-Hypothese, dass Anfang des Jahres 2000 kein Strukturbruch stattgefunden hat, nicht verworfen werden (bei einer Schätzung der Export-Gleichung bis Ende 2003). In Anbetracht des kleinen Samples am rechten Rand von 16 Beobachtungen, welche ab 2002 zudem in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als provisorische Daten ausgewiesen werden, muss das Ergebnis des Stabilitätstests jedoch mit Vorsicht interpretiert werden.

3.2.4.2 Bauinvestitionen

Die Bauinvestitionen werden in drei Untergruppen aufgeteilt, in Wohnbau *IHOUSE*, industriell-gewerblichen Bau *ICBUS* und übriger, vorwiegend öffentlicher Bau

ICEXO, *IHOUSE* und *ICBUS* werden modellendogen bestimmt, während *ICEXO* modellexogen ist. Die Modellierung der endogenen Bauinvestitionen ist schwierig. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch Probleme bei der Erhebung der Bauinvestitionen zu „Datenfehlern“ führen. Zur Hauptsache dürften jedoch die „Animal spirits“ (KEYNES 1964) der Investoren ausschlaggebend dafür sein, dass sich die Bauinvestitionen nur schwer in eine befriedigende lineare Gleichung fügen. So verzeichnete die Schweiz in den späten 1980er Jahren einen Bauboom mit spekulativen Überhitzungsphänomenen – vor allem im Bereich der Bürogebäude, aber auch im Wohnbau. Die Jahre 1991 bis 2003 waren Stagnationsjahre mit Ausnahme vor allem von 1994 und in etwas geringerem Ausmass 1995, als die öffentliche Hand Mittel zur Förderung des Wohnbaus zur Verfügung stellte. Dies obwohl sich beispielsweise die Schweizer Konjunktur ab Mitte 1996 wieder belebte und der Leerwohnungsbestand dementsprechend zurückging. Auch Hypothesen wie diejenige, dass die institutionellen Investoren in Anbetracht der von 1997 bis 2000 in die Höhe schnellenden Aktienkurse das Interesse an Investitionen in Wohngebäude verloren, entbehren theoretisch zwar nicht einer gewissen Plausibilität. Doch im Rahmen der Modellierung erweisen sie sich empirisch als wenig stichhaltig. So lässt sich über den gesamten Stützbereich keinen signifikanten Einfluss etwa des Swiss Performance Indexes auf die Wohnbauinvestitionen nachweisen.

3.2.4.2.1 Wohnbauinvestitionen

Für die Modellierung der Schweizer Wohnbauinvestitionen hat sich folgender Ansatz als praktikabel erwiesen.⁶⁶ Der Bestand an Wohnraum H_t entwickelt sich gemäss

$$H_t = IHOUSE_t + (1 - \delta_H)H_{t-1} \quad (3.2.1.33)$$

mit $IHOUSE_t$ als den Investitionen in den Wohnungsbau und δ_H als Abschreibungsrate. Nimmt man nun an, dass die Haushalte einen konstanten Teil k ihres verfügbaren Einkommens $YDISPB$ fürs Wohnen ausgeben (z.B. bei einer Cobb-Douglas-Nutzenfunktion), ergibt sich die Räumung des Wohnungsmarktes, wenn

$$H_t = k * YDISP_t / PHR_t \quad (3.2.1.34)$$

⁶⁶ Die Wohnbau-Gleichungen in den verschiedenen Varianten des Stalder-Modells sind dieser Spezifikation nicht überlegen.

mit PHR als Miet- bzw. Opportunitätskosten (bei Eigentum) des Wohnraumes. Langfristig wächst das verfügbare Einkommen gemäss

$$YDISP_t / PHR_t = (1 + \gamma) YDISP_{t-1} / PHR_{t-1} \quad (3.2.1.35)$$

Werden die Gleichungen (3.2.1.34) und (3.2.1.35) in (3.2.1.33) eingesetzt, so ergibt sich – aufgelöst nach den Wohnbauinvestitionen $IHOUSE_t$ – die Gleichgewichts- bzw. Langfristbeziehung

$$IHOUSE_t = k * YDISPB_{t-1} / PHR_{t-1} (\gamma + \delta_H). \quad (3.2.1.36)$$

Für die vorübergehend deutlich erhöhte Wohnbautätigkeit in den Jahren 1994 und 1995 u.a. aufgrund von staatlichen Fördermassnahmen wird eine Dummy-Variable gesetzt. Kurzfristig wirken die Zinssätze auf Neuhypotheken $MRATENEW$ dämpfend auf die Wohnbauinvestitionen.

WOHNBAUINVESTITIONEN (IHOUSE)

Method: Least Squares

Sample: 1983:1 2001:4

Included observations: 76

DLOG(IHOUSE)=ICE(1)+ICE(2)*D(MRATENEW(-2))-ICE(5)*(LOG(IHOUSE(-1))-LOG(YDISPB(-2)/PHR(-2)))-ICE(7)*(DUM94+DUM95))

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
ICE(1)	0.412784	0.117414	3.515623	0.0008
ICE(2)	-0.059033	0.015681	-3.764652	0.0003
ICE(5)	0.210600	0.059901	3.515788	0.0008
ICE(7)	0.214333	0.049934	4.292328	0.0001
R-squared	0.277726	Mean dependent var	0.002282	
Adjusted R-squared	0.247631	S.D. dependent var	0.031716	
S.E. of regression	0.027510	Akaike info criterion	-4.297330	
Sum squared resid	0.054490	Schwarz criterion	-4.174659	
Log likelihood	167.2985	Durbin-Watson stat	1.976543	

3.2.4.2.2 Industriell-gewerbliche Bauinvestitionen

Die industriell-gewerblichen Bauinvestitionen $ICBUS$ werden beeinflusst von der Beschäftigung $LTOTV$ und den Ausrüstungsinvestitionen IME . Dieser empirisch ermittelte Zusammenhang kann theoretisch so begründet werden, indem die industriell-gewerblichen Bauinvestitionen als Dach oder Hülle für Sach- und Humanka-

pitalinvestitionen aufgefasst werden. In der Gleichung erweist sich über den Beobachtungszeitraum ein deterministischer Trend als statistisch signifikant. Theoretisch sind allerdings gewisse Vorbehalte angebracht: Hat dieser Trend über einen langen Zeitraum bestand, bewegen sich die industriell-gewerblichen Bauinvestitionen gegen Null, was ökonomisch unplausibel ist.

INDUSTRIELL-GEWERBLICHE BAUINVESTITIONEN (ICBUS)

Method: Least Squares

Sample: 1983:1 2001:4

Included observations: 76

$$\begin{aligned} \text{DLOG(ICBUS)} = & \text{ICEB}(1) + \text{ICEB}(2) * \text{DLOG(LTOTV)} + \text{ICEB}(3) * \text{DLOG(PIME/PICNSTR)} + \text{ICEB}(4) * \text{DLOG(IME)} - \\ & \text{ICEB}(5) * (\text{LOG(ICBUS}(-1)) - \text{ICEB}(6) * \text{LOG(IME}(-1)) - \text{ICEB}(7) * \text{LOG(PIME}(-1)/\text{PICNSTR}(-1)) - \text{ICEB}(8) * \text{LOG(LTOTV}(-1)) - \\ & - \text{ICEB}(9) * @\text{TREND}(1980:1)) \end{aligned}$$

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
ICEB(1)	-10.13923	3.245811	-3.123790	0.0026
ICEB(2)	1.844034	0.841135	2.192315	0.0318
ICEB(3)	0.455952	0.257490	1.770758	0.0811
ICEB(4)	0.143550	0.085048	1.687883	0.0961
ICEB(5)	0.314729	0.091511	3.439260	0.0010
ICEB(6)	0.738571	0.242478	3.045923	0.0033
ICEB(7)	1.154877	0.441849	2.613739	0.0110
ICEB(8)	4.156856	0.455672	9.122471	0.0000
ICEB(9)	-0.007146	0.001639	-4.360444	0.0000
R-squared	0.357000	Mean dependent var	0.002149	
Adjusted R-squared	0.280223	S.D. dependent var	0.036032	
S.E. of regression	0.030569	Akaike info criterion	-4.026847	
Sum squared resid	0.062610	Schwarz criterion	-3.750839	
Log likelihood	162.0202	Durbin-Watson stat	2.053779	

3.2.4.3 Vorratsveränderungen

Die Spezifikation der Gleichung für die Vorratsveränderungen (Lagerinvestitionen) wurde STALDER (1999b) entnommen. Die Lager wirken als Nachfragepuffer: Ein positiver (negativer) Nachfrageschock wirkt sich negativ (positiv) auf die Lagerbildung aus. Eine dauerhaftere Zunahme (Abnahme) der Nachfrage wirkt sich hingegen positiv (negativ) auf die Lagerbildung aus im Sinne einer Anpassung an veränderte „gewünschte“ Lagerbestände.

Als lagerrelevante Nachfrage wird die ungewichtete Gesamtnachfrage (ohne Lagerinvestitionen: Exporte + Konsum + Bruttoanlageinvestitionen) unterstellt (*IINVDEM*). Die die kurzfristigen Lagerbewegungen bestimmende Variable ist modelliert als lagerrelevante Nachfrage dividiert durch einen gleitenden 3-Periodendurchschnitt der lagerrelevanten Nachfrage. Die dauerhaftere Nachfrageentwicklung entspricht dem Quotienten aus dem gleitenden 3-Periodendurchschnitt und dem entsprechenden Wert der Vorperiode. Empirisch bestimmt wurden zudem weitere Kurzfristeinflüsse: Die erste Differenz der logarithmierten Importe wie des logarithmierten BIP-Deflators wirken sich positiv auf die Lagerinvestitionen aus, was so interpretiert werden kann, dass Importe bevor sie der Endnachfrage zugeführt werden, den Weg über die Lager nehmen. Die Teuerung kann sich positiv auf die Vorratsveränderungen auswirken, als bei steigender Preisentwicklung lohnend sein kann, die Vorräte leicht verzögert zu

VORRATSVERÄNDERUNGEN (IINV1)

Method: Least Squares

Sample: 1983:1 2001:4

Included observations: 76

$$IINV1 = II(1) + II(2) * IINV1(-1) + II(3) * (IINVDEM / @MOVAV(IINVDEM(-1), 3)) + II(4) * (@MOVAV(IINVDEM(-1), 3) / @MOVAV(IINVDEM(-2), 3)) + II(6) * DLOG(IMTOT1) + II(7) * DLOG(PF) + II(8) * DUM90Q291Q1$$

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
II(1)	-10462.83	13081.16	-0.799840	0.4265
II(2)	0.426418	0.087339	4.882310	0.0000
II(3)	-37185.44	7428.010	-5.006110	0.0000
II(4)	47525.39	15138.93	3.139283	0.0025
II(6)	11112.04	3967.607	2.800691	0.0066
II(7)	21632.26	11162.42	1.937955	0.0567
II(8)	1367.189	323.1759	4.230481	0.0001
R-squared	0.559846	Mean dependent var	-41.27632	
Adjusted R-squared	0.521572	S.D. dependent var	880.8936	
S.E. of regression	609.3010	Akaike info criterion	15.75009	
Sum squared resid	25616094	Schwarz criterion	15.96476	
Log likelihood	-591.5033	Durbin-Watson stat	2.253602	

höheren Preisen abzubauen. Der ausserordentlich kräftige Lageraufbau vom zweiten Quartal 1990 bis zum ersten Quartal 1991 von rund 2 BIP-Prozenten kann durch die vorliegende Gleichung nicht erklärt werden und wird mit einer Dummy-

Variablen aufgefangen. Vermutungen, diese Entwicklung hätte etwas mit dem Konflikt am Persischen Golf (Besetzung von Kuwait durch den Irak) zu tun, etwa indem die strategischen Ölreserven erhöht wurden, lassen sich aufgrund fehlender Daten nicht erhärten. Die Klärung dieser Lagerbewegung muss künftigen Forschungsanstrengungen überlassen werden.

Wie im Stalder-Modell wird die statistische Differenz endogenisiert: Es lassen sich Bewegungen nachweisen, welche systematisch von der Entwicklung der BIP-Nachfragekomponenten (Exporte, BIP ohne statistische Differenz) abhängen, ein ausgeprägt autoregressives Muster aufweisen sowie einem fallenden deterministischen Trend folgen.

STATISTISCHE DIFFERENZ (SDIFF)

Method: Least Squares

Sample: 1985:1 2003:4

Included observations: 76

$$\text{SDIFF} = \text{SD}(1) + \text{SD}(2) * \text{SDIFF}(-1) + \text{SD}(3) * \text{D}(\text{GDPOSD}) + \text{SD}(4) * \text{D}(\text{EXTOT1}) + \text{SD}(5) * \text{@TREND}(1980:1)$$

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
SD(1)	751.3257	206.1501	3.644557	0.0005
SD(2)	0.801384	0.071209	11.25400	0.0000
SD(3)	-0.475832	0.056513	-8.419881	0.0000
SD(4)	0.185463	0.064871	2.858951	0.0056
SD(5)	-7.261277	2.444795	-2.970097	0.0041
R-squared	0.839973	Mean dependent var	1149.139	
Adjusted R-squared	0.830957	S.D. dependent var	821.6263	
S.E. of regression	337.8103	Akaike info criterion	14.54637	
Sum squared resid	810222.	Schwarz criterion	14.69971	
Log likelihood	-547.7621	Durbin-Watson stat	2.166247	

3.2.4.4 Importe

Die Importe *IMTOT1* werden bestimmt durch die Nachfrage im Inland, wobei der Importanteil der einzelnen BIP-Nachfragekomponenten unterschiedlich ist. Gleichzeitig werden die Schweizer Importe durch das Verhältnis „inländische zu ausländische Preise“ beeinflusst: Je tiefer (höher) die Importpreise *PIMTOT1* im Vergleich zum inländischen Preisniveau (BIP-Deflator ohne Importzölle) sind, desto höher

(tiefer) sind die Importe. In der Kurzfristbeziehung waren alle Koeffizienten für die BIP-Nachfragekomponenten statistisch signifikant; einzig der Staatskonsum, welcher zu einem grossen Teil durch Personalaufwand im Inland besteht, weist eine Importelastizität von null auf. In der Langfristbeziehung erwiesen sich die Importe elastisch in Bezug auf die Exporte, die Ausrüstungsinvestitionen sowie das Importpreisverhältnis. Der geschätzte Koeffizient für den privaten Konsum in der Langfristbeziehung betrug -0.19 und war statistisch nicht signifikant. In Anlehnung an das Stalder-Modell wurde dieser Koeffizient auf den Wert 0.3 restringiert. Ein F-Test dieser Restriktion hat einen p-Wert von knapp 0.11. Die Restriktion kann somit

IMPORTE (IMTOT1)

Method: Least Squares

Sample: 1983:1 2001:4

Included observations: 76

$$\text{DLOG}(\text{IMTOT1}) = \text{IM}(1) + \text{IM}(2) * \text{DLOG}(\text{EXTOT1}) + \text{IM}(3) * \text{DLOG}(\text{IME}) + \text{IM}(4) * \text{DLOG}(\text{CONSP}) + \text{IM}(5) * \text{D}(\text{IINV1}) + \text{IM}(6) * \text{DLOG}(\text{ICNSTR}) + \text{IM}(7) * \text{DLOG}((\text{Y} - \text{YTIMPREST}) / \text{GDP} / \text{PIMTOT1}) - \text{IM}(11) * (\text{LOG}(\text{IMTOT1}(-1)) - \text{IM}(12) * \text{LOG}(\text{EXTOT1}(-1)) - 0.3 * \text{LOG}(\text{CONSP}(-1)) - \text{IM}(13) * \text{LOG}(\text{IME}(-1)) - \text{IM}(15) * \text{LOG}((\text{Y}(-2) - \text{YTIMPREST}(-2)) / \text{GDP}(-2) / \text{PIMTOT1}(-2)))$$

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
IM(1)	-0.110975	0.241657	-0.459224	0.6476
IM(2)	0.466302	0.073249	6.365987	0.0000
IM(3)	0.324176	0.034610	9.366551	0.0000
IM(4)	0.688215	0.230575	2.984783	0.0040
IM(5)	1.12E-05	1.72E-06	6.474768	0.0000
IM(6)	0.133512	0.046087	2.896929	0.0051
IM(7)	0.343912	0.075304	4.566956	0.0000
IM(11)	0.349018	0.084483	4.131218	0.0001
IM(12)	0.533160	0.054690	9.748691	0.0000
IM(13)	0.327926	0.053618	6.115976	0.0000
IM(15)	0.275239	0.066262	4.153804	0.0001
R-squared	0.757315	Mean dependent var	0.011106	
Adjusted R-squared	0.719979	S.D. dependent var	0.021461	
S.E. of regression	0.011357	Akaike info criterion	-5.984898	
Sum squared resid	0.008383	Schwarz criterion	-5.647555	
Log likelihood	238.4261	Durbin-Watson stat	1.912354	

noch als „datenverträglich“ bezeichnet werden. Der Wert von 0.3 impliziert bei einem Verhältnis privater Konsum zu Importen von knapp 2, dass rund 15 Prozent der privaten Konsumnachfrage über Importe alimentiert wird. Der Koeffizient der

Ausrüstungsinvestitionen *IME* von kurz- wie langfristig rund 0.32 bedeutet bei einem Verhältnis von *IME/IMTOT1* von knapp 0.37, dass ein Nachfrageimpuls bei den Ausrüstungsinvestitionen fast vollumfänglich im Ausland verpufft bzw. dass der Importanteil der Ausrüstungsinvestitionen bei rund 85 Prozent liegt, was als eher hoch einzustufen ist. Die Reaktion der Importe auf Preisveränderungen ist wesentlich schwächer als diejenige der Exporte. Dies ist jedoch in Anbetracht der beschränkten Substitutionsmöglichkeiten von Importprodukten durch inländische Produkte in zahlreichen Gütergruppen (Rohstoffe, Halbfabrikate, Fahrzeuge, div. Konsumgüter usw.) plausibel.

3.2.5 Finanzmärkte

Die Spezifikation der monetären Variablen Wechselkurs, Kurz- und Langfristzins orientiert sich massgeblich an der Version des Stalder-Modells wie sie von der Schweizerischen Nationalbank verwendet wird. Für eine detaillierte Beschreibung wird deshalb auf STALDER (2003b) verwiesen. Davon abgewichen wird lediglich in der Kurzfristbeziehung der Gleichung für den Franken/Euro(DM)-Wechselkurs (*WKEUROFR*)⁶⁷ sowie bei den Variablen für die Konjunktorentwicklung in der Gleichung für die Kurzfristzinsen (*SRATE*).

Beim Franken/Euro-Wechselkurs *WKEUROFR* stellt sich langfristig Kaufkraftparität ein: Der nominale Wechselkurs gleicht Bewegungen in den jeweiligen Preisniveaus aus. Kurzfristig wird der Franken gemäss ungedeckter Zinsparität durch Bewegungen in der Zinsdifferenz zwischen den Euro bzw. Franken 3-Monatszinsen beeinflusst. Im Modell von Stalder geht das Verhältnis Handelsbilanzsaldo zum BIP als Erklärungsvariable in die Kurzfristbeziehung der Gleichung ein. Diese ist jedoch nicht stationär, so dass hier darauf verzichtet wurde. Der nominelle Aussenwert des Frankens *WKN* bestimmt sich schliesslich aus dem Franken/Euro-Kurs *WKEUROFR* und dem (exogenen) Austauschverhältnis gegenüber den übrigen Währungen die je mit einem Gewichte von ς resp. $1-\varsigma$ eingehen

$$WKN = WKEUROFR^{\varsigma} WKNOEURO^{1-\varsigma} \quad .68$$

⁶⁷ Vor 1999 entspricht *WKEUROFR* dem D-Mark/Franken-Wechselkurs.

⁶⁸ Das Gewicht des Euro beträgt 0.62. Der US-Dollar geht mit einem Gewicht von rund 0.15 in den Index ein (FLURI/MÜLLER 2001).

Die 3-Monatszinsen *SRATE* werden als geldpolitische Reaktionsfunktion modelliert (im Sinne einer sog. Taylor-Rule). Die Nationalbank steuert die Teuerungsentwicklung über den Kurzfristzins. Da die Inlandteuerung abhängig ist von Anspannungen auf den Güter- und Arbeitsmärkten und die Importteuerung über den Wechselkurs beeinflusst wird, reagiert die Nationalbank auf Veränderungen dieser Grössen. Gleichzeitig muss die Schweizer Geldpolitik der Zinspolitik im internationalen Umfeld Rechnung tragen. Denn Abweichungen etwa von den kurzfristigen Euro-Zinsen ziehen Wechselkursbewegungen nach sich. Werden die Euro-Zinsen von der EZB erhöht, sieht sich die SNB vor die Entscheidung gestellt, einen Zinsschritt vorzunehmen um den Frankenkurs stabil zu halten, es sei denn, die erwartete Teuerungsentwicklung im Inland lässt eine Aufwertung des Frankens wünschenswert erscheinen. Langfristig wird die Zinsdifferenz zwischen der Schweiz und der EU als konstant angenommen.

Die Gleichung für die Renditen 10-jähriger Bundesobligationen *LRATE* wurde vollumfänglich aus dem Stalder-Modell übernommen. Diese bewegen sich langfristig parallel zu den Langfristzinsen in der EU (der Fehlerkorrekturparameter stammt aus STALDER 1999a). Kurzfristig spielt zudem die Zinsdifferenz zwischen der Schweiz und der EU eine Rolle. Stützbereich der Schätzung ist 1980 bis 2001. Im Rahmen der Schätzung wurde auch getestet, ob die Langfristzinsen von der Staatsverschuldung beeinflusst werden. Ein entsprechender Zusammenhang konnte aber nicht nachgewiesen werden.

Franken/EURO-WECHSELKURS, KURZ- UND LANGFRISTZINSEN

Estimation Method: Full Information Maximum Likelihood (Marquardt)

Sample: 1980:4 2001:4

Included observations: 85

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
EXCH(1)	-0.106652	0.027568	-3.868641	0.0001
EXCH(2)	0.197416	0.109174	1.808262	0.0706
EXCH(5)	0.253997	0.064627	3.930194	0.0001
EXCH(3)	0.006117	0.002796	2.187581	0.0287
SR(1)	-0.496013	0.143382	-3.459392	0.0005
SR(2)	0.748717	0.127698	5.863184	0.0000
SR(3)	9.938328	3.648599	2.723875	0.0065
SR(5)	0.283394	0.077516	3.655948	0.0003
SR(6)	28.97254	6.915144	4.189723	0.0000
LR(1)	-0.169387	0.050364	3.363269	0.0008
LR(2)	0.486265	0.069233	7.023613	0.0000
LR(6)	0.323038	0.092881	3.477987	0.0005

Log Likelihood 231.2517

Determinant residual covariance 2.63E-06

Equation: $DLOG(WKEUROFR)=EXCH(1)+EXCH(2)*DLOG(WKEUROFR(-1))+EXCH(3)*(SRATE-SRATE_EU)-EXCH(5)*(LOG(WKEUROFR(-1))+LOG(PF(-1))-LOG(PCONS_GE(-1)))$

R-squared	0.315530	Mean dependent var	0.002335
Adjusted R-squared	0.290179	S.D. dependent var	0.018908
S.E. of regression	0.015931	Sum squared resid	0.020556
Durbin-Watson stat	1.906093		

Equation: $D(SRATE)=SR(1)+SR(2)*D(SRATE_EU)-SR(3)*LOG(WKEUROFR/@MOVAV(WKEUROFR(-1),3))-SR(5)*((SRATE(-1))-(SRATE_EU(-1)))+SR(6)*(LOG(GDP/GDP(-1))+LOG(LTOT/LTOT(-1)))$

R-squared	0.527296	Mean dependent var	-0.040606
Adjusted R-squared	0.503661	S.D. dependent var	0.799138
S.E. of regression	0.563004	Sum squared resid	25.35785
Durbin-Watson stat	1.739100		

Equation: $D(LRATE)=LR(1)+LR(2)*D(LRATE_EU)-0.12*(LRATE(-1)-LRATE_EU(-1))+LR(6)*(D(SRATE)-SR(2)*D(SRATE_EU)+SR(5)*(SRATE(-1)-SRATE_EU(-1)))$

R-squared	0.570334	Mean dependent var	-0.017722
Adjusted R-squared	0.548851	S.D. dependent var	0.321581
S.E. of regression	0.215998	Sum squared resid	3.732427
Durbin-Watson stat	1.722045		

Zusätzlich ins Modell gehen die Hypothekarzinsen ein. Unterschieden wird zwischen den Zinsen auf Neu- sowie auf Althypotheken *MRATENEW* resp. *MRATEOLD*. Erstere beeinflussen im Wesentlichen die Wohnbauinvestitionen, während letztere aufgrund der schweizerischen Mietgesetzgebung (s. Kapitel 3.2.2) über die Mieten die Konsumentenpreise beeinflussen. Beide Zinssätze werden durch die Kurz- und Langfristzinsen *SRATE* resp. *LRATE* erklärt.

ZINSEN AUF NEUHYPOTHEKEN (MRATENEW)

Method: Least Squares

Sample(adjusted): 1980:3 2001:4

Included observations: 86 after adjusting endpoints

$D(MRATENEW) = HRN(1) + HRN(2) * D(SRATE) + HRN(3) * D(LRATE) + HRN(4) * D(MRATENEW(-1)) - HRN(5) * (MRATENEW(-1) - HRN(6) * LRATE(-1) - HRN(7) * SRATE(-1))$

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
HRN(1)	0.208528	0.088309	2.361336	0.0207
HRN(2)	0.052344	0.021207	2.468190	0.0157
HRN(3)	0.132294	0.051861	2.550967	0.0127
HRN(4)	0.321146	0.082857	3.875906	0.0002
HRN(5)	0.162490	0.029459	5.515773	0.0000
HRN(6)	0.701375	0.187909	3.732522	0.0004
HRN(7)	0.235253	0.090427	2.601580	0.0111
R-squared	0.773324	Mean dependent var	-0.003101	
Adjusted R-squared	0.756108	S.D. dependent var	0.220832	
S.E. of regression	0.109059	Akaike info criterion	-1.515964	
Sum squared resid	0.939616	Schwarz criterion	-1.316191	
Log likelihood	72.18645	Durbin-Watson stat	2.152787	

ZINSEN AUF ALTHYPOTHEKEN (MRATEOLD)

Method: Least Squares

Sample(adjusted): 1980:3 2001:4

Included observations: 86 after adjusting endpoints

$D(MRATEOLD) = HRO(1) + HRO(2) * D(SRATE(-1)) - HRO(5) * (MRATEOLD(-1) - HRO(6) * LRATE(-2) - HRO(7) * SRATE(-2))$

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
HRO(1)	0.352110	0.079359	4.436929	0.0000
HRO(2)	0.051380	0.013073	3.930154	0.0002
HRO(5)	0.199940	0.022229	8.994408	0.0000
HRO(6)	0.627054	0.117889	5.319003	0.0000
HRO(7)	0.164606	0.056765	2.899789	0.0048
R-squared		0.686977	Mean dependent var	-0.000698
Adjusted R-squared		0.671519	S.D. dependent var	0.158334
S.E. of regression		0.090746	Akaike info criterion	-1.905120
Sum squared resid		0.667024	Schwarz criterion	-1.762425
Log likelihood		86.92015	Durbin-Watson stat	1.627719

3.2.6 Ergänzende stochastische Gleichungen

Abschliessend ist die Bestimmung zusätzlicher stochastischer Gleichungen erforderlich, insbesondere was die Deflatoren der VGR-Verwendungskomponenten betrifft. Die Wahl der Spezifikationen sowie der Schätzverfahren orientiert sich so weit als möglich am Stalder-Modell.

3.2.6.1 VGR-Lohnsatz

Zentraler Nominallohnsatz im Modell ist der SSUV-Lohnindex des Bundesamtes für Statistik *WAGE* (s. Kapitel 3.2.2). Dieser Lohnindex bildet den Lohn bei gleich bleibender Tätigkeit ab. Er eignet sich deshalb, um die Kostenentwicklung zu modellieren, wie sie sich für die Unternehmen aus dem Personalaufwand für die bestehenden Belegschaften ergibt. Die Einkommensentwicklung wird hingegen von diesem Lohnindex nur teilweise abgebildet, da Produktivitätszuwächse, welche durch Betterqualifizierung der ArbeitnehmerInnen sowie durch den branchenmäßigen Strukturwandel in der Schweizer Wirtschaft nicht berücksichtigt sind. Ebenfalls im SSUV-Lohnindex nicht enthalten sind variable Lohnbestandteile wie bei-

spielsweise Gewinn- oder Umsatzbeteiligungen. Die KOF ETH berechnet deshalb den so genannten VGR-Lohnsatz *WINC*, welcher dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnittslohn pro rechnerische Vollzeitstelle entspricht: Die so genannten Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit werden dividiert durch die vollzeitäquivalente Beschäftigung.

VGR-LOHNSATZ (WINC)				
Method: Least Squares				
Sample: 1983:1 2001:4				
Included observations: 76				
DLOG(WINC)=WI(1)+WI(2)*DLOG(WAGE)+WI(3)*DLOG(WINC(-1))-WI(5)*(LOG(WINC(-1))-WI(6)*LOG(WAGE(-1)))-WI(7)*@TREND(1980:1)				
	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
WI(1)	-0.219639	0.053751	-4.086253	0.0001
WI(2)	0.400123	0.064234	6.229112	0.0000
WI(3)	0.590430	0.072526	8.140974	0.0000
WI(5)	0.218651	0.047133	4.639006	0.0000
WI(6)	0.818820	0.014955	54.75111	0.0000
WI(7)	0.003483	0.000115	30.30796	0.0000
R-squared	0.927966	Mean dependent var	0.008891	
Adjusted R-squared	0.922820	S.D. dependent var	0.003977	
S.E. of regression	0.001105	Akaike info criterion	-10.70265	
Sum squared resid	8.54E-05	Schwarz criterion	-10.51865	
Log likelihood	412.7008	Durbin-Watson stat	1.516941	

Der VGR-Lohnsatz *WINC* wird geschätzt in Abhängigkeit von *WAGE* und einem deterministischen Trend, welcher den oben beschriebenen Qualifikationsdrift und den branchenmässigen Strukturwandel abbildet.

3.2.6.2 Diverse Deflatoren

3.2.6.2.1 Exportdeflator

Die Exportpreise *EXTOT1* folgen langfristig dem inländischen Produzentenpreis *PF* (BIP-Deflator zu Faktorkosten). Ergänzend dazu hat sich im Rahmen der Schätzung der Importpreisdeflator *PIMTOT1* als Variable erwiesen, welche einen zusätzlichen Erklärungsbeitrag leisten kann. Dieser Befund kann u.a. damit erklärt werden, dass die Schweiz in Bezug auf gewisse Exportprodukte eine Art Drehscheibenfunktion hat (z.B. Pharmazeutika). Fertige Produkte werden beispielsweise aus dem Ausland importiert und im Inland verpackt um anschliessend wieder an Destinationen im Ausland geliefert zu werden. Dabei spielen wahrscheinlich auch steuerliche Optimierungen der Unternehmen eine gewisse Rolle.

EXPORTDEFLATOR (PEXTOT1)

Method: Least Squares

Sample: 1983:1 2001:4

Included observations: 76

$DLOG(PEXTOT1) = PEX(1) + PEX(2) * DLOG(PF) + PEX(3) * DLOG(PIMTOT1) - PEX(5) * (LOG(PEXTOT1(-1)) - PEX(6) * LOG(PF(-1)) - PEX(7) * LOG(PIMTOT1(-2)))$

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
PEX(1)	0.440166	0.149043	2.953292	0.0043
PEX(2)	0.796386	0.157303	5.062744	0.0000
PEX(4)	0.246639	0.052568	4.691849	0.0000
PEX(5)	0.422160	0.092647	4.556643	0.0000
PEX(6)	0.562878	0.019720	28.54281	0.0000
PEX(7)	0.216667	0.057395	3.774990	0.0003
R-squared	0.514185	Mean dependent var	0.002640	
Adjusted R-squared	0.479484	S.D. dependent var	0.010650	
S.E. of regression	0.007683	Akaike info criterion	-6.823871	
Sum squared resid	0.004132	Schwarz criterion	-6.639866	
Log likelihood	265.3071	Durbin-Watson stat	1.970671	

3.2.6.2.2 Importdeflator

Die Importpreise *PIMTOT1* sind abhängig vom ausländischen Preisniveau (gemessen an den OECD-Konsumentenpreisen) *PCIOECD* und dem nominalen Aussenwert des Frankens *WKN*.

IMPORTDEFLATOR (PIMTOT1)

Method: Least Squares

Sample: 1983:1 2001:4

Included observations: 76

$$\text{DLOG(PIMTOT1)} = \text{PIM(1)} - \text{PIM(2)} * \text{DLOG(WKN)} + \text{PIM(3)} * \text{DLOG(PCIOECD)} - \text{PIM(5)} * (\text{LOG(PIMTOT1(-1))} - \text{PIM(6)} * \text{LOG(PCIOECD(-1))} + \text{PIM(7)} * \text{LOG(WKN(-1))})$$

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
PIM(1)	0.464008	0.166077	2.793939	0.0067
PIM(2)	0.516976	0.061047	8.468489	0.0000
PIM(3)	2.436808	0.481410	5.061817	0.0000
PIM(5)	0.185043	0.050063	3.696193	0.0004
PIM(6)	0.442810	0.077981	5.678422	0.0000
PIM(7)	0.790916	0.163295	4.843466	0.0000
R-squared	0.669838	Mean dependent var	0.000136	
Adjusted R-squared	0.646255	S.D. dependent var	0.017688	
S.E. of regression	0.010520	Akaike info criterion	-6.195415	
Sum squared resid	0.007747	Schwarz criterion	-6.011410	
Log likelihood	241.4258	Durbin-Watson stat	2.252638	

3.2.6.2.3 Deflator Bauinvestitionen

Der Baudeflator *PICNSTR* wird durch das inländische Preisniveau (gemessen am BIP-Deflator zu Marktpreisen *PGDP*) beeinflusst, wobei die Konjunktursituation in der Schweiz (hier gemessen an einem Indikator für Anspannung auf dem Arbeitsmarkt *LTOT/LFPOT*) Abweichungen zur allgemeinen Preisentwicklung verursacht.

BAUDEFLATOR (PICNSTR)

Method: Least Squares

Sample: 1983:1 2001:4

Included observations: 76

$$DLOG(PICNSTR) = PIC(1) + PIC(2) * D(LTOT/LFPOT) -$$

$$-PIC(5) * (LOG(PICNSTR(-1)) - PIC(6) * LOG(PGDP(-1)) - PIC(7) * (LTOT(-1)/LFPOT(-1)))$$

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
PIC(1)	0.308167	0.110285	2.794289	0.0067
PIC(2)	0.835059	0.290519	2.874365	0.0053
PIC(5)	0.398315	0.088896	4.480677	0.0000
PIC(6)	0.537012	0.028908	18.57675	0.0000
PIC(7)	1.630598	0.123137	13.24215	0.0000
R-squared	0.339633	Mean dependent var	0.002663	
Adjusted R-squared	0.302429	S.D. dependent var	0.013555	
S.E. of regression	0.011321	Akaike info criterion	-6.060792	
Sum squared resid	0.009100	Schwarz criterion	-5.907455	
Log likelihood	235.3101	Durbin-Watson stat	1.898338	

3.2.6.2.4 Deflator Ausrüstungsinvestitionen

Die Preisentwicklung bei den Ausrüstungsinvestitionen *PIME* war insbesondere in den 1990er Jahren geprägt durch die Diffusion von technologischen Innovationen namentlich im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie von 1994 bis 1996. Der entsprechende Deflator ist deshalb schwierig zu schätzen. Langfristig entwickeln sich die Preise für Ausrüstungen parallel zu den Importpreisen *PIMTOT1*, da ein beträchtlicher Teil der Ausrüstungsgüter aus dem Ausland stammt (z.B. Fahrzeuge, Flugzeuge, IT-Hardware). Bis zur Einführung der Mehrwertsteuer am 1. Januar 1995 musste auf Ausrüstungsgütern Warenumsatzsteuer

DEFLATOR AUSRÜSTUNGsinVESTITIONEN (PIME)

Method: Least Squares

Sample: 1983:1 2001:4

Included observations: 76

$$\begin{aligned} \text{DLOG(PIME)} = & \text{PME}(1) + \text{PME}(2) * \text{DLOG(PIMTOT1} * (1 + \text{WUSTS})) + \\ & + \text{PME}(3) * \text{DLOG}((Y - Y_{\text{GOV}} + \text{DUM_MWST} * Y_{\text{MWS}}) / \text{GDP}) - \text{PME}(5) * (\text{LOG(PIME)}(-1)) - \\ & - \text{PME}(6) * \text{LOG}((\text{PIMTOT1}(-1) * (1 + \text{WUSTS}(-1)))) + \text{PME}(7) * \text{DUM_PIME9495} * @\text{TREND}(1980:1) \end{aligned}$$

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
PME(1)	0.038376	0.072630	0.528383	0.5989
PME(2)	0.226057	0.039860	5.671308	0.0000
PME(3)	0.408627	0.116953	3.493928	0.0008
PME(5)	0.054680	0.017938	3.048303	0.0032
PME(6)	0.859007	0.293787	2.923906	0.0047
PME(7)	0.002652	0.001272	2.085469	0.0407
R-squared	0.612449	Mean dependent var	0.000192	
Adjusted R-squared	0.584767	S.D. dependent var	0.010051	
S.E. of regression	0.006477	Akaike info criterion	-7.165515	
Sum squared resid	0.002936	Schwarz criterion	-6.981509	
Log likelihood	278.2896	Durbin-Watson stat	1.584351	

(WUST) bezahlt werden, so dass der entsprechende Steuersatz *WUSTS* als Erklärungsvariable in die Gleichung eingeht. Was die inländischen Produzentenpreise betrifft, konnte kein langfristiger Einfluss auf den Ausrüstungsdeflator gemessen werden, was damit zusammenhängen könnte, dass für Investitionsgüter der Weltmarkt ausschlaggebend ist (Ausrüstungen, welche von inländischen Produzenten ausschliesslich für den Schweizer Markt hergestellt werden, sind rar). Die innovationsbedingten Preissenkungen wurden mit einem Dummy-Konstrukt aufgefangen.

Kurzfristig lässt sich – nach Korrektur der WUST – ein Einfluss sowohl durch das ausländische als auch durch das inländische Preisniveau nachweisen.

3.2.6.2.5 Deflator Staatskonsum

Der Staatskonsum wird in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung kostenseitig bestimmt, da aufgrund der fehlenden „Marktorientierung“ in der Regel keine Marktpreise gebildet werden können. Der Deflator *PCONSG* ist somit durch die Preisentwicklung der Inputs bestimmt. Gemäss Statistik der öffentlichen Finanzen entfallen zwei Drittel der Kosten aufs Personal und ein Drittel auf Material. In die Schätzgleichung geht daher der Lohnsatz *WAGE* als erklärende Variable ein. Andere Deflatoren wie z.B. der BIP-Deflator, welche als Indikator für die Entwicklung der Materialkosten aufgefasst werden könnten, erwiesen sich als statistisch nicht signifikant.

DEFLATOR STAATSKONSUM (PCONSG)

Method: Least Squares

Sample: 1983:1 2001:4

Included observations: 76

$DLOG(PCONSG) = PG(1) + PG(2) * DLOG(WAGE) - PG(5) * (LOG(PCONSG(-1)) - PG(6) * LOG(WAGE(-1)))$

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
PG(1)	0.211323	0.047674	4.432710	0.0000
PG(2)	1.531895	0.188709	8.117782	0.0000
PG(5)	0.213345	0.049596	4.301635	0.0001
PG(6)	0.782160	0.016415	47.64949	0.0000
R-squared	0.583887	Mean dependent var	0.005225	
Adjusted R-squared	0.566549	S.D. dependent var	0.006470	
S.E. of regression	0.004259	Akaike info criterion	-8.028175	
Sum squared resid	0.001306	Schwarz criterion	-7.905505	
Log likelihood	309.0706	Durbin-Watson stat	2.250641	

3.2.6.3 Landesindex der Konsumentenpreise

Der Landesindex der Konsumentenpreise *CPI* wird mittels drei Subindices modelliert, dem Preisindex für Wohnungsmieten *PHR*, den Preisen für öffentliche Dienstleistungen *PGS* und den Preisen für die übrigen Güter *CPIR*. Die Subindices gehen

mit den Gewichten $WPHR$, $WPGS$ und $1-WPHR-WPGS$ ⁶⁹ in den Landesindex der Konsumentenpreise ein:

$$CPI = CPIR^{1-WPHR-WPGS} PHR^{WPHR} PGS^{WPGS}.$$

Die Preise der übrigen Güter $CPIR$ und die Mietpreise PHR werden modellendogen bestimmt. Die Preise für öffentliche Dienstleistungen PGS hingegen sind modellexogen.

3.2.6.3.1 Konsumentenpreise übrige Güter

Die Konsumentenpreise der übrigen Güter $CPIR$ sind abhängig vom Konsumdeflator $PCONSP$ und den Preisen ausländischer Güter modelliert als OECD-Konsumentenpreisindex dividiert durch den nominellen Aussenwert des Frankens $PCIOECD/WKN$. Einen zusätzlichen Erklärungsbeitrag liefern die Steuersätze der

KONSUMENTENPREISE ÜBRIGE GÜTER (CPIR)

Method: Least Squares

Sample: 1983:1 2001:4

Included observations: 76

DLOG(CPIR)=PCI(1)+PCI(2)*DLOG(PCIOECD/WKN)+PCI(3)*DLOG(PCONSP)+
+PCI(5)*D(F_TOBTAX+F_OILTAX+0.6*WUSTS+0.84*MWSTS)+PCI(6)*DLOG(CPIR(-1))-
-PCI(11)*(LOG(CPIR(-1))-PCI(12)*LOG(PCONSP(-1))-PCI(13)*LOG(PCIOECD(-2)/WKN(-2))-
-PCI(14)*(F_TOBTAX(-1)+F_OILTAX(-1)+0.6*WUSTS(-1)+0.84*MWSTS(-1)))

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
PCI(1)	0.258428	0.064692	3.994764	0.0002
PCI(2)	0.093818	0.022875	4.101305	0.0001
PCI(3)	0.775186	0.127333	6.087852	0.0000
PCI(5)	0.507171	0.198606	2.553657	0.0129
PCI(6)	0.204827	0.094674	2.163498	0.0341
PCI(11)	0.460464	0.101424	4.539993	0.0000
PCI(12)	0.756662	0.021859	34.61517	0.0000
PCI(13)	0.115839	0.024828	4.665687	0.0000
PCI(14)	0.691732	0.132779	5.209634	0.0000
R-squared		0.669823	Mean dependent var	0.004418
Adjusted R-squared		0.630399	S.D. dependent var	0.006217
S.E. of regression		0.003779	Akaike info criterion	-8.207690
Sum squared resid		0.000957	Schwarz criterion	-7.931682
Log likelihood		320.8922	Durbin-Watson stat	1.605531

⁶⁹ Die Gewichte werden hier in Abweichung zur Berechnungsweise des Bundesamtes für Statistik als über den gesamten Beobachtungszeitraum konstant unterstellt: $WPHR=0.2$, $WPGS=0.085$.

indirekten Steuern Mineralölsteuer f_{oiltax} , Tabaksteuer f_{tobtax} , Mehrwertsteuer bzw. Warenumsatzsteuer $MWSTS$ bzw. $WUSTS$ ⁷⁰. Da $CPIR$ keine Wohnungsmieten und öffentliche Dienstleistungen enthält, reagiert dieser elastischer auf Veränderungen der indirekten Steuersätze als der Konsumdeflator.

3.2.6.3.2 Preisindex Wohnungsmieten

Zur Bestimmung der Schweizer Wohnbauinvestitionen ist der Sub-Index Mieten des Landesindex der Konsumentenpreise PHR erforderlich. Die Spezifikation der Gleichung für diese Variable wurde vollumfänglich der Untersuchung von STALDER (2003a) zur Transmission von geldpolitischen Impulsen auf die Schweizer Mieten entnommen. Die Schweizer Mieten PHR sind abhängig von der Entwicklung der Konsumentenpreise im Inland $PCONSP$ sowie von den Zinsen auf Althypotheken $MRATEOLD$ und einem deterministischen Trend.

PREISINDEX WOHNUNGSMIETEN (PHR)

Method: Least Squares

Sample: 1983:1 2001:4

Included observations: 76

$DLOG(PHR) = PH(1) + PH(2) * DLOG(PCONSP) + PH(3) * D(MRATEOLD) - PH(5) * (LOG(PHR(-1)) - LOG(PCONSP(-1))) - PH(6) * MRATEOLD(-1) - PH(7) * @TREND(1980:1)$

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
PH(1)	-0.132557	0.012980 -	10.21251	0.0000
PH(2)	0.333342	0.091626	3.638079	0.0005
PH(3)	0.008383	0.002734	3.066829	0.0031
PH(5)	0.300775	0.032297	9.312759	0.0000
PH(6)	0.037323	0.002023	18.44981	0.0000
PH(7)	0.003726	5.37E-05	69.41735	0.0000
R-squared	0.882445	Mean dependent var	0.007824	
Adjusted R-squared	0.874048	S.D. dependent var	0.007318	
S.E. of regression	0.002597	Akaike info criterion	-8.993282	
Sum squared resid	0.000472	Schwarz criterion	-8.809277	
Log likelihood	347.7447	Durbin-Watson stat	1.890467	

⁷⁰ Die Gewichte für $WUSTS$ und $MWSTS$ entsprechen den Gewichten gemäss ABRAHAMSEN/HARWIG (2003), korrigiert um den Anteil von $CPIR$ am gesamten Konsumwarenkorb.

3.2.6.4 Registrierte Arbeitslose

Die Zahl der registrierten Arbeitslosen *UNEMPOFF* entwickelt sich in Abhängigkeit von der Beschäftigung *LTOT*. Nimmt die Zahl der Beschäftigten Personen zu (ab), sinkt (steigt) der Bestand der registrierten Arbeitslosen. Dabei ist nicht nur die laufende Beschäftigungsentwicklung relevant, sondern auch die vergangene. Als optimal für den Erklärungsgehalt hat sich eine Verzögerung von bis zu 2 Quartalen erwiesen.

REGISTRIERTE ARBEITSLOSE (UNEMPOFF)

Method: Least Squares

Sample: 1987:1 2001:4

Included observations: 60

$D(UNEMPOFF) = UFF(1) + UFF(2) * D(LTOT, 2) - UFF(5) * (UNEMPOFF(-1)) + UFF(6) * D(LTOT(-1)) + UFF(7) * D(LTOT(-2)) + UFF(8) * D(LTOT(-3))$

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
UFF(1)	17.47234	1.638541	10.66335	0.0000
UFF(2)	-0.178455	0.034278	-5.206162	0.0000
UFF(5)	0.138032	0.013784	10.01406	0.0000
UFF(6)	2.432846	0.363839	6.686606	0.0000
UFF(7)	1.066434	0.254959	4.182759	0.0001
UFF(8)	1.076150	0.246909	4.358482	0.0001
R-squared		0.761964	Mean dependent var	0.847235
Adjusted R-squared		0.739924	S.D. dependent var	8.774750
S.E. of regression		4.474917	Akaike info criterion	5.929492
Sum squared resid		1081.344	Schwarz criterion	6.138927
Log likelihood		-171.8848	Durbin-Watson stat	0.933034

Die Anpassung von *UNEMPOFF* an die erste Differenz von *LTOT* erfolgt eher langsam. Der Fehlerkorrekturkoeffizient beträgt rund 0.14. Die Residuen der Schätzung sind autokorreliert, was darauf zurückzuführen ist, dass in der Spezifikation der Gleichung verschiedene Anpassungen der Bezugsdauer von Leistungen der Arbeitslosenversicherung, welche die Zahl der registrierten Arbeitslosen beeinflussen, nicht berücksichtigt sind. Verschiedene Versuche, diese mit Dummy-Variablen abzufangen, waren aber nur bedingt von Erfolg gekrönt. Weil die Autokorrelation in Bezug auf die Simulationsperformance des Modells unerheblich ist, wurde die einfache Spezifikation oben beibehalten.

3.2.7 Staatsfinanzen

Ausgangsbasis für die Modellierung der Staatsfinanzen ist die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Diese ist leider nur bedingt mit den Finanzrechnungen der öffentlichen Hand vergleichbar, da ein grosser Teil der Transaktionen unterschiedlich definiert wird. Eine Dokumentation, welche aufzeigt, wie aus den Finanzrechnungen die Transaktionen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung abgeleitet werden, ist jedoch nicht verfügbar. Der staatliche Haushaltssaldo, wie er in der Finanzrechnung ausgewiesen wird, kann daher im Modell nur näherungsweise abgebildet werden.

Der Haushaltssaldo gemäss staatlicher Finanzrechnung wird deshalb zerlegt in eine endogene und eine exogene (Residual-)Komponente. Die endogene Komponente wird mit Ausnahme der Passivzinsen direkt im Makromodell berechnet (*Saldo_Modell*). Die exogene Komponente entspricht der Differenz aus dem Saldo gemäss Finanzrechnung und dem Modell-Saldo und der Passivzinsen, so dass

$$\text{Saldo}_{\text{Finanzrechnung}} = \text{Saldo}_{\text{Modell}} + \text{Passivzinsen} + \text{Saldo}_{\text{Exogen}}.$$

Der Haushaltssaldo im Modell (*Saldo_Modell*) ist definiert als

$$\begin{aligned} \text{Saldo}_{\text{Modell}} = & \text{Steuereinnahmen} + \text{Zolleinnahmen} - \\ & - \text{Staatskonsum} - \text{öff. Investitionen} - \text{Subventionen} \end{aligned}$$

Saldo_Modell wird auf Quartalsbasis berechnet und zwar deshalb, weil die meisten modellierten Einnahmen- und Ausgabenpositionen auf die übrige Volkswirtschaft zurückwirken: Die staatlichen Konsum- und Investitionsausgaben sind unmittelbar nachfragerrelevant, die Nettotransfers an die privaten Haushalte beeinflussen über das Einkommen die privaten Konsumausgaben (s. Kapitel 3.2.3.2.3) und die indirekten Steuern sowie die Subventionen schlagen sich im Preisniveau nieder. Bei den Passivzinsen hingegen wird unterstellt, dass diese keine unmittelbare makroökonomische Wirkung haben.⁷¹ Der Haushaltssaldo gemäss Finanzrechnung –

⁷¹ Die Passivzinsen sind Schuldzinsen auf der Bruttoschuld. Doch die öffentliche Hand hat nicht nur Schulden, sondern auch Vermögen, aus welchem entsprechende Vermögenserträge anfallen, so dass unter dem Strich Mitte der 1990er Jahre netto rund 1.5 Mrd. Fr. Zinsen bezahlt wurden. Ab 1999 schliesslich waren Passivzinsen und Vermögenserträge ungefähr gleich gross.

Man könnte nun argumentieren, dass die Vermögenserträge ebenfalls gesondert modelliert werden sollten. 20 Prozent dieser Vermögenserträge sind jedoch Gewinnausschüttungen der Nationalbank, welche schwierig zu prognostizieren sind. Zudem werden die Nettozinsen stärker durch die Schwankungen der Bruttoschuld als durch die Veränderung der Zinssätze beeinflusst.

Saldo_Modell+Saldo_Exogen+Passivzinsen – hingegen wird auf Jahresbasis ausgewiesen.

Die Steuereinnahmen im Modell setzen sich zusammen aus Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen *TDIR* und aus den übrigen direkten Steuern *TDIRREST*, den Mehrwertsteuererträgen *YMWS* sowie den Produktionssteuern *YTPROD*. Die realen öffentlichen Investitionen (*ICEXO*) sowie der reale Staatskonsum (*CONSG*) sind exogen vorgegeben. Die Preise *PICNSTR* (s. Kapitel 3.2.6.2.3) resp. *PCONSG* (s. Kapitel 3.2.6.2.5) hingegen werden modellendogen bestimmt. Diese Annahme unterstellt, dass die Politik primär Leistungen beschliesst und nicht Ausgaben in Franken. Empirisch kann diese Annahme dadurch gerechtfertigt werden, dass Nachtragskredite aufgrund einer stärkeren Preisentwicklung als im Budget unterstellt möglich sind und auch beschlossen wurden. Zudem sind insbesondere im Konsumbereich viele Leistungen gesetzlich vorgeschrieben (z.B. im Bildungsbereich). Ebenfalls modellexogen sind die Gütersubventionen *YSUB*. Die Einkommens- und Vermögenssteuern der privaten Haushalte wurden bei der Spezifikation der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte in Kapitel 3.2.3.2.3 bereits modelliert.

3.2.7.1 Einnahmen aus den übrigen direkten Steuern

Die Transaktion „Einnahmen aus den übrigen direkten Steuern“ (*TDIRREST*) enthält im Wesentlichen die Einnahmen aus direkten Steuern sowie aus Verrechnungssteuern der juristischen Personen. Der Anteil an den gesamten Einnahmen aus direkten Steuern beträgt knapp 20 Prozent. Die quantitative Bedeutung von *TDIRREST* ist folglich im Vergleich zu den Einkommens- und Vermögenssteuern der privaten Haushalte (*TDIR*) eher gering. Empirisch hat sich eine Spezifikation bewährt, welche *TDIRREST* als abhängig vom nominalen BIP *Y* und dem Swiss Performance Index *STOCKI* ausdrückt. Die langfristige Elastizität in Bezug auf das BIP von etwas über eins *TDT(7)* spiegelt die über den Beobachtungszeitraum leicht gestiegene Steuerquote. Kurzfristig ist die Elastizität mit einem Wert von *TDT(2)*=3.18 deutlich grösser.

ÜBRIGE DIREKTE STEUERN (TDIRREST)

Method: Least Squares

Sample: 1983:1 2001:4

$$DLOG(TDIRREST) = TDT(1) + TDT(2) * DLOG(Y) - TDT(5) * (LOG(TDIRREST(-1)) - TDT(6) * LOG(@MOVAV(STOCKI(-5), 4))) - TDT(7) * LOG(@MOVAV(Y(-1), 2)))$$

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
TDT(1)	-2.788752	0.689909	-4.042201	0.0001
TDT(2)	3.181591	0.762787	4.171007	0.0001
TDT(5)	0.514877	0.098498	5.227292	0.0000
TDT(6)	0.204305	0.034259	5.963574	0.0000
TDT(7)	1.035605	0.104923	9.870154	0.0000
R-squared		0.424181	Mean dependent var	0.015603
Adjusted R-squared		0.391740	S.D. dependent var	0.060056
S.E. of regression		0.046838	Akaike info criterion	-3.220707
Sum squared resid		0.155761	Schwarz criterion	-3.067369
Log likelihood		127.3869	Durbin-Watson stat	2.138198

3.2.7.2 Mehrwertsteuereinnahmen

Die Mehrwertsteuereinnahmen (vor 1995 Einnahmen der Warenumsatzsteuer) *YMWS* sind abhängig von einem Steuersubstrat und dem Steuersatz *MWSS*

(ABRAHAMSEN/HARTWIG 2003). Das Steuersubstrat setzt sich bis Ende 1994 zusammen aus dem privaten Konsum $PCONSP*CONSP$ sowie den Bruttoanlageinvestitionen $PIME*IME+PICNSTR*ICNSTR$. Die Einführung der Mehrwertsteuer auf den 1. Januar 1995 führte zu einer Steuerbefreiung der Produktionsmittel, so dass sich das Steuersubstrat ab diesem Jahr aus dem nominalen privaten Konsum, den nominalen Wohnbauinvestitionen $PICNSTR*IHOUSE$ und einem Teil der nicht-gewerblichen Bauinvestitionen $PICNSTR*ICEXO$ zusammensetzt. Die Abgrenzung des Substrates vor bzw. nach Einführung der Mehrwertsteuer erfolgt mittels einer Dummy-Variablen DUM_WUST , welche bis 1994 den Wert 1 annimmt.

MEHRWERTSTEUEREINNAHMEN (YMWS)

Method: Least Squares

Sample: 1983:1 2001:4

$$(YMWS/(2*MWSS+MWSS(-4))/3)=MW(1)+MW(2)*(DUM_WUST)*((PCONSP/100*CONSP))+$$

$$+MW(3)*(Z_DUM_MWST*(PICNSTR)/100*(IHOUSE+ICEXO+ICBUS)+PIME/100*IME))+$$

$$+MW(4)*(1-DUM_WUST)*(PCONSP/100*CONSP+PICNSTR/100*(IHOUSE+0.2*ICEXO))+MW(6)*DUM96$$

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
MW(1)	-185.5004	78.28824	-2.369454	0.0205
MW(2)	0.028574	0.002978	9.596107	0.0000
MW(3)	0.137797	0.006668	20.66436	0.0000
MW(4)	0.092160	0.001229	75.00809	0.0000
MW(6)	-299.4047	35.28076 -	8.486343	0.0000
R-squared	0.994135	Mean dependent var	4465.504	
Adjusted R-squared	0.993804	S.D. dependent var	1079.769	
S.E. of regression	84.99113	Akaike info criterion	11.78650	
Sum squared resid	512868.0	Schwarz criterion	11.93983	
Log likelihood	-442.8869	Durbin-Watson stat	1.101204	

In der Praxis ergeben sich Abweichungen zwischen den Mehrwertsteuereingängen $YMWS$ und dem Mehrwertsteuersubstrat aufgrund von verzögerten Zahlungen. Diesem Sachverhalt wurde in der Gleichung in Anlehnung an ABRAHAMSEN/HARTWIG (2003) Rechnung getragen, indem sowohl der laufende MWSt-Satz als auch derjenige des Vorjahres im Verhältnis 2:1 eingeht. Für 1996 wurde zudem eine Dummy-Variable hinzugefügt. Trotz diesen Korrekturen sind die Residuen der Schätzung nach wie vor autokorreliert. Doch Versuche, über verzögerte Steuersubstrats-Variablen die Autokorrelation zu eliminieren, scheiterten.

3.2.7.3 Einfuhrabgaben

Die Zolleinnahmen ($YTIMP$) setzen sich zusammen aus den Einnahmen aus der Mineralölsteuer ($YTIMPOIL$) und den eigentlichen Zolleinnahmen ($YTIMPREST$). Bei der Mineralölsteuer wird unterstellt, dass diese vollumfänglich auf die Konsumenten überwälzt wird. Für die Modellsimulationen wird deshalb ein Steuersatz f_{oiltax} so berechnet, dass die Einnahmen aus der Mineralölsteuer proportional zum privaten Konsum anfallen:

$$f_{oiltax} = \frac{YTIMPOIL}{CONSP}.$$

Zur Simulation der eigentlichen Zolleinnahmen $YTIMPREST$ wird ein Zollsatz $f_{ytimeprest}$ berechnet als

$$f_{ytimeprest} = \frac{YTIMPREST}{IMTOT1}$$

mit $IMTOT1$ als den Importen.

3.2.7.4 Produktionssteuern (ohne Mehrwertsteuer)

Die Einnahmen den Produktionssteuern $YTPROD$ stammen im Wesentlichen von der Stempelabgabe (rund ein Viertel bis ein Drittel). Weiter sind darin enthalten: Tabaksteuer (ein Sechstel), Biersteuer, Schwerverkehrsabgabe, Vermögensverkehrssteuer (ca. ein Achtel), Teile der MFZ-Steuer aber auch bestimmte Regale und Konzessionen, Teile der Gebühren und Bussen (gegen ein Drittel). Analog zu den Zolleinnahmen werden auch die Produktionssteuern unterteilt in Tabaksteuern $YTPRODTOB$, welche vollumfänglich auf die Konsumenten überwälzt werden und den übrigen Produktionssteuern $YTPRODREST$.

Der Steuersatz bei den Tabaksteuern $f_{yprodtob}$ berechnet sich gemäss

$$f_{yprodtob} = \frac{YTPRODTOB}{CONSP}.$$

Die übrigen Produktionssteuern $YTPRODREST$ werden hingegen in Relation zum nominalen BIP Y gesetzt:

$$f_{yprodrest} = \frac{YTPRODREST}{Y}.$$

3.2.7.5 Bruttoschulden, Passivzinsen

Die Passivzinszahlungen *INTERESTG* sind definiert als Bruttoschuld *DEBT* multipliziert mit dem Passivzinssatz *GRATE*:

$$INTERESTG = GRATE * DEBT .$$

GRATE berechnet sich aus der öffentlichen Finanzstatistik als Passivzinsen dividiert durch Bruttoschuld. Die Bruttoschuld wird modelliert als Bruttoschuld der Vorperiode minus Saldo der Finanzrechnung – als Haushaltssaldo ohne Passivzinsen *Saldo_Staat* plus Passivzinsen *GRATE*DEBT* – plus eine autonome Veränderung der Bruttoschuld *DEBTRESID*

$$DEBT = DEBT_{-1} - Saldo_Staat + GRATE * DEBT + DEBTRESID .$$

Daraus ergibt sich die Bruttoschuld als

$$DEBT = \frac{1}{1 - GRATE} (DEBT_{-1} - SALDO_STAAT + DEBTRESID) .$$

In der Folge muss der Passivzinssatz *GRATE* geschätzt werden. Dieser wird in

PASSIVZINSSATZ (GRATE)

Method: Least Squares

Sample(adjusted): 1980 2001

$$GRATE = C(1) + C(2) * LRATE + C(4) * LRATE(-2) + C(6) * LRATE(-5) + C(11) * SRATE(-1)$$

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C(1)	2.430584	0.265654	9.149443	.0000
C(2)	0.130913	0.046864	2.793478	.0125
C(4)	0.144486	0.039025	3.702388	.0018
C(6)	0.080689	0.039054	2.066074	.0544
C(11)	0.043726	0.025100	1.742058	.0996
R-squared	0.851155	Mean dependent var	4.251749	
Adjusted R-squared	0.816133	S.D. dependent var	0.339515	
S.E. of regression	0.145583	Akaike info criterion	-0.819418	
Sum squared resid	0.360307	Schwarz criterion	-0.571454	
Log likelihood	14.01360	Durbin-Watson stat	1.351044	

Abhängigkeit von den modellendogenen Zinssätzen, dem Zinssatz auf 10-jährigen Bundesobligationen *LRATE* sowie den 3-Monats-Euro-Frankensatz *SRATE*, modelliert. Die Modellierungsstrategie folgt dem Ansatz von HSIAO (1982), ATUKEREN

(2003): Insignifikante verzögerte Erklärungsvariablen werden eliminiert bis das Schwarz-Kriterium das Minimum erreicht.

3.3 Modellsimulationen und Stabilitätstests

In diesem Kapitel soll das Modell als Ganzes getestet werden. Dazu wird zunächst eine dynamische Ex-post-Simulation über den Zeitraum von 1985 bis 2001 durchgeführt. Dabei werden die Simulationsfehler berechnet und analysiert. In einem zweiten Schritt wird das Modell im Rahmen einer Ex-ante-Simulation auf die Stabilität getestet: Das Modell wird über den Zeitraum von 1983 bis 1998 geschätzt um mit den gegebenen exogenen Variablen die Entwicklung von 1999 bis 2001 zu simulieren. Zum Schluss wird das Modell diversen Schocks ausgesetzt. Die Modellreaktionen werden den Reaktionen anderer Modelle gegenüber gestellt.

3.3.1 Dynamische Ex-post-Simulation

Obwohl das Modell über einen Stützbereich von 1983 bis 2001 geschätzt wurde, sind nur Simulationen ab 1985 möglich. Diese Einschränkung rührt von fehlenden Angaben zu einzelnen Transaktionen innerhalb der Nettosteuern der privaten Haushalte im Rahmen nicht-stochastischer Gleichungen her. So fehlen Angaben zu den ALV-Versicherungsbeiträgen vor 1985. Eine weitere Restriktion ergibt sich aus der Modellierung der Einkommens- und Vermögenssteuern der privaten Haushalte: Die Steuern bemessen sich auf das bis zu vier Jahre in der Vergangenheit zurückliegende Einkommen. Das gesamte Modell besteht aus 69 Gleichungen; davon sind 29 stochastisch (s. Anhang 2). Die Dummy-Variablen, welche zur Schätzung der Gleichungen für den Wohnbau *IHOUSE*, der Vorratsveränderungen *IINV1* und der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen *YBUSPRB* verwendet wurden, sind bei der dynamischen Ex-post-Simulation auf Null gesetzt.

Wie die in Tabelle 3.3 zusammengestellten Masse für die Simulationsfehler zeigen, sind die Simulationseigenschaften des Modells über den Schätzzeitraum von 1985 bis 2001 grundsätzlich befriedigend. Bei den meisten Variablen beträgt der mittlere prozentuale Prognosefehler MPE (mean percentage error) weniger als 1 Prozent. Mit anderen Worten: Die Simulationsergebnisse weichen von den Beobachtungen über den Zeitraum von 1985 bis 2001 im Durchschnitt um weniger als 1 Prozent ab. Etwas stärkere Abweichungen resultieren nur bei den Bauinvestitionen (Wohnbau *IHOUSE* und industriell-gewerblicher Bau *ICBUS*) sowie bei den Langfristzinsen *LRATE*. Die prozentualen RMS-Fehler (root mean square error), ein

Mass welches im Gegensatz zum mittleren Prognosefehler deutliche Abweichungen stärker gewichtet und bei dem negative und positive Abweichungen einander nicht kompensieren können, nimmt für die meisten Variablen befriedigend tiefe Werte von 1 bis 2 Prozent an. Ausserhalb dieses Bereichs liegen wiederum die Wohnbauinvestitionen, die industriell-gewerblichen Bauinvestitionen und die Langfristzinsen. Bei diesem Mass werden auch für die Ausrüstungsinvestitionen *IME* und die Kurzfristzinsen *SRATE* höhere Werte ausgewiesen, was jedoch darauf zurückzuführen ist, dass diese Variablen ausgeprägte stochastische Schwankungen aufweisen.

Tabelle 3.3
Simulationsfehler (1985 bis 2001)

	RMS-Fehler	prozentualer RMS-Fehler	mittlerer Simulations- fehler (MSE)	mittlerer prozentualer Simulations- fehler (MPE)	Theil'scher Ungleichheits- koeffizient	Verzerrungs- Anteil	Varianz- Anteil	Kovarianz- Anteil
GDP	1229.64	1.29	-704.33	-0.75	0.0066	0.3281	0.0034	0.7976
CONSP	839.95	1.43	-417.56	-0.71	0.0074	0.2471	0.0501	0.7027
IME	559.94	5.47	-128.83	-0.78	0.0270	0.0529	0.1446	0.8024
IHOUSE	335.40	6.59	-147.78	-2.78	0.0370	0.1941	0.5312	0.2747
ICBUS	196.44	7.56	-68.09	-2.37	0.0420	0.1201	0.1113	0.7685
IINV1 * (in % GDP)	833.48	0.90*	-76.37	-0.08*	-	-	-	-
EXTOT1	737.50	2.23	21.86	-0.03	0.0112	0.0009	0.0351	0.9640
IMTOT1	781.43	2.82	-121.37	-0.23	0.0137	0.0241	0.1357	0.8402
PF	1.34	1.60	0.42	0.58	0.0075	0.1000	0.3426	0.5574
PGDP	1.48	1.74	0.49	0.66	0.0081	0.1085	0.4295	0.4621
CPI	1.21	1.43	0.32	0.47	0.0067	0.0707	0.3929	0.5364
WAGE	1.31	1.48	-0.19	-0.10	0.0076	0.0211	0.3214	0.6575
LTOT	40.05	1.13	-13.03	-0.36	0.0057	0.1059	0.0040	0.8901
SRATE	0.59	22.59	-0.07	1.18	0.0619	0.0121	0.0290	0.9589
LRATE	0.47	11.59	-0.23	-5.51	0.0530	0.2271	0.0149	0.7580
WKEUROFR	0.03	3.18	-0.01	-0.98	0.0161	0.0943	0.0829	0.8228

Anm.: Eine detaillierte Beschreibung dieser Masse findet sich in PINDYCK/RUBINFELD (1991: 331ff.)

Ein weiteres Mass für Simulationsfehler ist der Theil'sche Ungleichgewichtskoeffizient (Theils *U*): Ein Wert von 0 bedeutet eine perfekte Übereinstimmung, während bei einem Wert von 1 die Simulation das schlechtest mögliche Ergebnis darstellt. Die grössten Simulationsfehler finden sich wiederum bei den Bauinvestitionen und den Zinssätzen, wobei die *U*-Werte nur bei den Zinsen leicht höher sind als 0.05, was insgesamt als Hinweis auf befriedigende Simulationseigenschaften des Modells aufgefasst werden kann. Eine besondere Eigenschaft des Theil'schen *U* ist, dass es

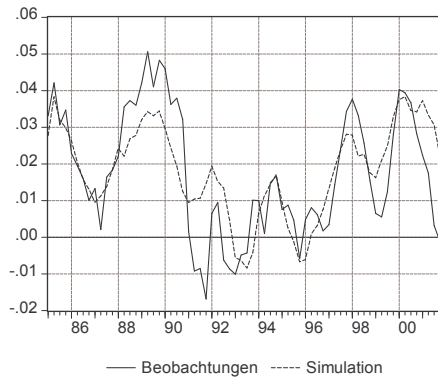
eine Dekomposition der Simulationsfehler in die Komponenten *Verzerrung* (als systematischen Niveau-Fehler), *Varianz* (als Unfähigkeit des Modells, die Schwankungen der Beobachtungen zu reproduzieren) und *Kovarianz* (als übrige, unsystematische Fehler) erlaubt.

Eine Dekomposition der *U*-Werte bei den „Problem-Variablen“ Bauinvestitionen, Zinsen und Ausrüstungsinvestitionen zeigt, dass insbesondere bei den Wohnbauinvestitionen *IHOUSE* systematische Fehler auftreten. In etwas geringerem Ausmass sind auch gegenüber dem Simulationsergebnis bei den Langfristzinsen Vorbehalte anzumelden (Niveau-Verzerrung). Bei den Abweichungen der übrigen „Problemfälle“ Ausrüstungsinvestitionen *IME*, industriell-gewerbliche Bauinvestitionen *ICBUS* und den 3-Monats-Euro-Frankensätzen *SRATE* handelt es sich hingegen im Wesentlichen um zufällige Fehler.

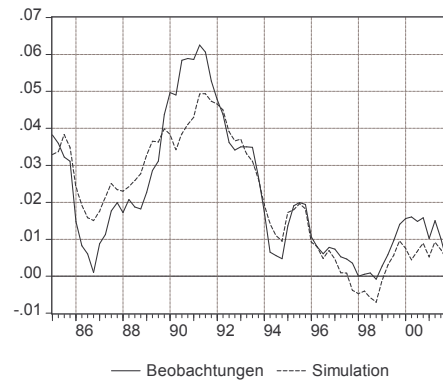
Diese verschiedenen Masse für Simulationsfehler erlauben eine Beurteilung der Modellqualität auf quantitativer Basis. Allerdings sind diese Masse in Bezug auf die Wiedergabe von Wendepunkten wenig sensitiv. Es ist deshalb eine zusätzliche Prüfung erforderlich, welche die Fähigkeit des Modells, Wendepunkte abzubilden, testet. Zu diesem Zweck wurden die Simulationsergebnisse den Beobachtungen grafisch gegenüber gestellt. Dabei zeigt sich, dass der Konjunkturverlauf vom Modell im Rahmen der dynamischen Ex-post-Simulation grundsätzlich gut nachgezeichnet wird (Grafik 3.4). Allerdings werden die BIP-Wachstumsraten insbesondere in den Jahren 1989/90 unterschätzt, im Jahr 1991 hingegen überschätzt. Diese Entwicklung ist jedoch auf die ausserordentliche Lagerbewegung in diesem Zeitraum zurückzuführen (Grafik 3.4e), welche bei der Modellspezifikation über eine Dummy-Variable abgefangen werden musste (s. Kapitel 3.2.4.3) und vom Modell in der Simulation nicht wiedergegeben werden kann, da die Dummy-Variablen aus dem Modell entfernt wurden. Werden die Vorratsveränderungen (plus statistische Differenz) über den Zeitraum von 1988 bis 1991 exogenisiert, zeigt sich, dass die Simulation der BIP-Entwicklung durch das Modell sehr nahe an die Beobachtungen kommt (Grafik 3.5). Und weil die Beschäftigung in der kurzen Frist stark von der Nachfragesituation auf den Gütermärkten abhängt, kann das Modell nun auch den Wendepunkt auf dem Arbeitsmarkt reproduzieren, der in der Simulation mit endogenen Vorratsveränderungen leicht verschoben ist.

Grafik 3.4: Simulationsergebnisse vs. Beobachtungen

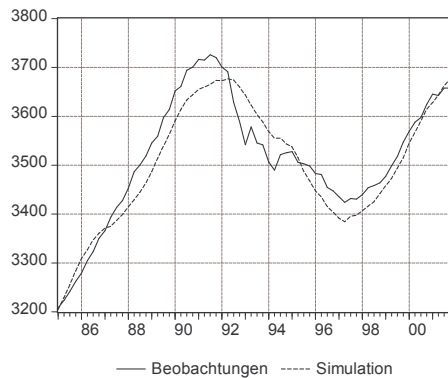
a) Bruttoinlandprodukt GDP (VJV)



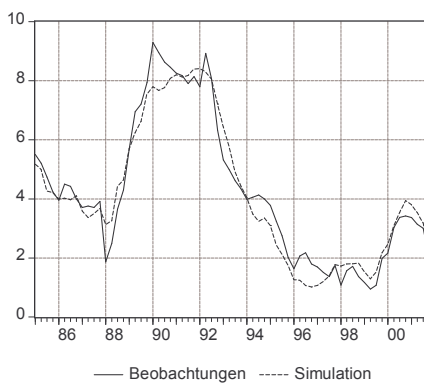
b) Landesindex der Kons. preise CPI (VJV)



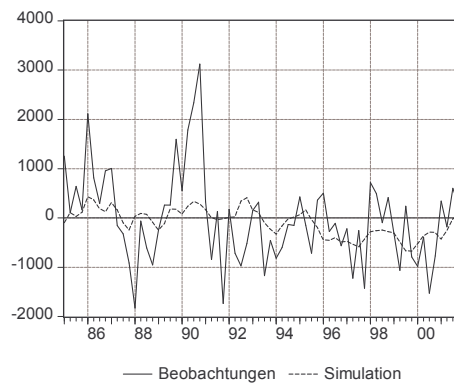
c) Beschäftigung LTOT (in 1000 Personen)



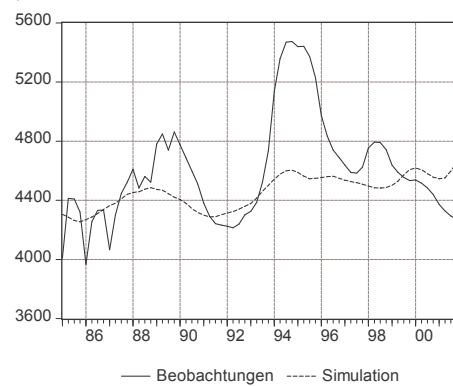
d) Kurzfristzinsen SRATE (in %)



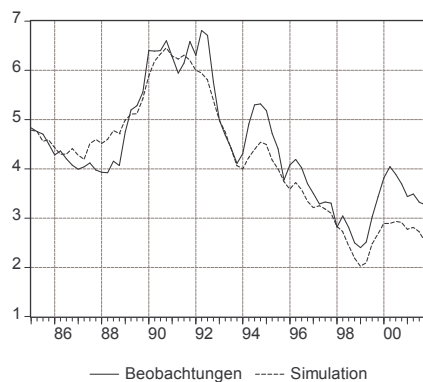
e) Vorratsveränderungen IINV1



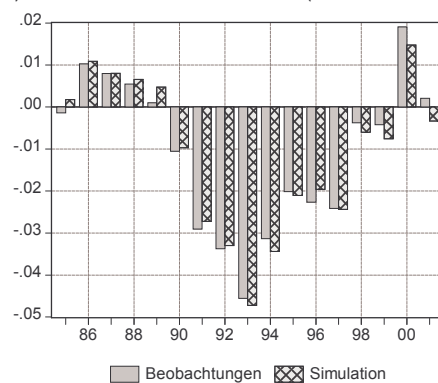
f) Wohnbauinvestitionen IHOUSE



g) Langfristzinssatz LRATE



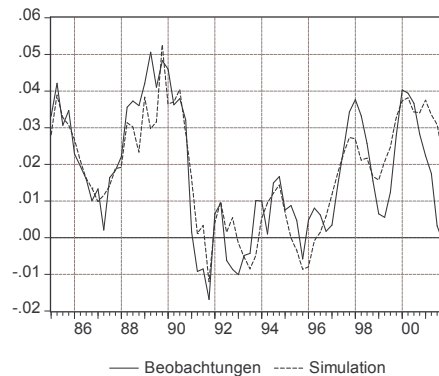
h) Staatl. Haushaltssaldo (in % des BIP)



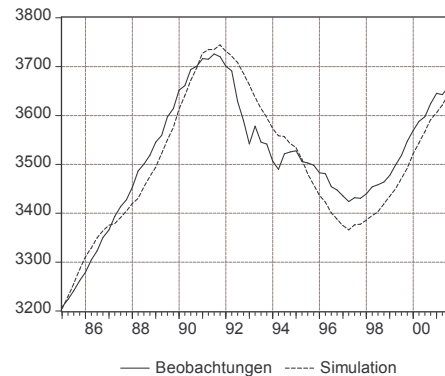
Grafik 3.5

Simulationsergebnisse bei Exogenisierung der Vorratsveränderung und der statistischen Differenz 1988 bis 1991 vs. Beobachtungen

a) Bruttoinlandprodukt GDP (VJV)



b) Beschäftigung LTOT (in 1000 Personen)



Bei der Konsumteuerung und den Zinssätzen werden die Wendepunkte vom Modell gut reproduziert. Das im Vergleich zu den Beobachtungen zu tiefe Niveau der Langfristzinsen in den Jahren 1999 bis 2001 hat Auswirkungen auf die übrigen Modellvariablen, und zwar über die Hypothekarzinsen insbesondere auf die Wohnbauinvestitionen und die Mietpreise bzw. die Konsumentenpreise. Die Wohnbauinvestitionen fallen höher aus, die Konsumteuerung aufgrund der Bindung der Mieten an die Hypothekarzinsen tiefer. Rein statistisch wäre es möglich, die Hypothekarzinsen durch die Kurzfristzinsen zu erklären, um so Simulationsergebnisse zu erhalten, welche insbesondere am rechten Rand näher bei den Beobachtungen liegen. Doch gegen diese Modellierung sprechen ökonomische Überlegungen, handelt es sich bei den Hypothekarzinsen doch um Zinsen auf Kredite mit langer Laufzeit. Die verbesserte Modellperformance in der Ex-post-Simulation müsste mit Fehlern bei der Simulation von Schocks „bezahlt“ werden.

Die Wohnbauinvestitionen (Grafik 3.4f) schneiden in der Simulation schlecht ab, wobei für die Jahre 1994/95 der Tatsache Rechnung getragen werden muss, dass durch die Entfernung der Dummy-Variablen, welche die Förderprogramme der öffentlichen Hand in diesen Jahren abbildet, die Wohnbautätigkeit in diesem Zeitraum vom Modell nicht wiedergegeben werden kann. Dies erklärt auch zu einem grossen Teil die im Vergleich zu den Beobachtungen schwache Beschäftigungsentwicklung in den Jahren 1994 bis 1996. Am rechten Rand ergibt sich eine Scherenbewegung, während die beobachteten Wohnbauinvestitionen von 1999 bis 2001 – nota bene von 1999 bis 2000 in einer Aufschwungphase – abnehmen, nehmen die simulierten geringfügig zu. Diese Scherenbewegung kann auch durch eine Exogeni-

sierung der im Vergleich zu den Beobachtungen zu tiefen Langfristzinsen nicht eliminiert werden, sie fällt dadurch nur etwas weniger ausgeprägt aus. Mangels einer besseren Gleichung muss die vorliegende Schätzung der Schweizer Wohnbauinvestitionen leider im Modell belassen werden.

Der staatliche Haushaltssaldo (Grafik 3.4h) wird bei der Simulation gut abgebildet, was jedoch in Anbetracht der zahlreichen exogenen Variablen wenig überraschend ist.

3.3.2 Out-of-Sample-Simulation

Eine gute Beschreibungsqualität im Rahmen der dynamischen Ex-post-Simulation kann nur teilweise Anhaltspunkte für die Stabilität eines Modells liefern. Als Test für die Modellstabilität wird deshalb eine Out-of-Sample-Simulation durchgeführt. Zu diesem Zweck wird der Stützbereich des Modells um zwei Jahre verkürzt von 2001 auf 1999.⁷² Mit dem über den kürzeren Stützbereich geschätzten Modell wird nun eine Simulation bis Ende 2002 durchgeführt. Von Interesse ist dabei insbesondere, wie gut das Modell den konjunkturellen Wendepunkt im Jahre 2001 reproduzieren kann.

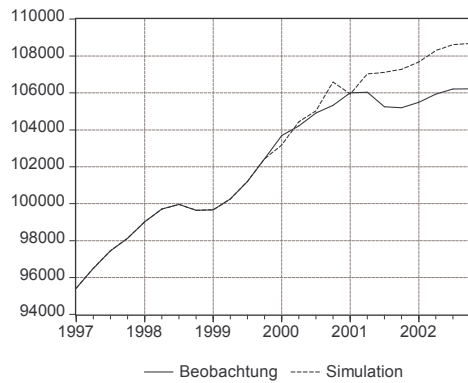
Wie Grafik 3.6 zeigt, beschreibt das Modell den BIP-Verlauf von 2000 bis Mitte 2001 relativ gut. Die konjunkturelle Abschwächung wird in der Simulation nachvollzogen, allerdings in zu geringem Ausmass. Das simulierte BIP-Wachstum ist in der zweiten Hälfte des Jahres 2001 im Vergleich zu den Beobachtungen deutlich zu hoch. Eine bedeutende Ursache dieses Simulationsfehlers sind die Wohnbauinvestitionen, deren Verlauf 2000/2001, wie bereits erwähnt, vom Modell nicht nachgezeichnet werden kann. Dies wirkt sich insbesondere im Jahr 2001 ungünstig auf das Simulationsergebnis aus. Das Modell generiert eine Wachstumsbeschleunigung im Wohnbau, während die Wohnbauinvestitionen gemäss VGR rückläufig waren (s. Grafik 3.6).

⁷² Von Interesse könnte natürlich ein weiter verkürzter Stützbereich sein, etwa bis 1998 oder 1997. Weil aber die wirtschaftliche Entwicklung insbesondere in den Jahren 1997–1998 prägenden Asien- und der Russland-Krisen nur indirekt – über das BIP der EU, der USA und Japans – ins Modell eingehen, ist diese Verkürzung für einen Test der Modellstabilität wenig geeignet.

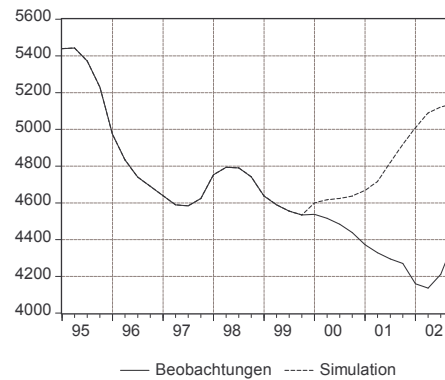
Grafik 3.6

Out-of-Sample-Simulation 2000 bis 2002 (Mio. Fr., zu konstanten Preisen)

a) Bruttoinlandprodukt GDP



b) Wohnbauinvestitionen IHOUSE



Dieser Simulationsfehler wird in Tabelle 3.4 als positiver MSE- bzw. MPE-Wert beim BIP (*GDP*) resp. insbesondere bei den Wohnbauinvestitionen (*IHOUSE*) sichtbar. Die positive Abweichung bei den Ausrüstungsinvestitionen (*IME*) hingegen ist eine Folge der Überschätzung des BIPs. Die höhere Güternachfrage zieht einen verstärkten Kapazitätsaufbau nach sich.

Tabelle 3.4: Simulationsfehler der Out-of-Sample-Simulation 2000 bis 2002

	RMS-Fehler	prozentualer RMS-Fehler	mittlerer Simulations- fehler (MSE)	mittlerer prozentualer Simulations- fehler (MPE)	Theil'scher Ungleichheits- koeffizient
GDP	1652.94	1.56	1279.41	1.21	0.0078
CONSP	1004.85	1.57	464.44	0.72	0.0079
IME	550.50	4.24	415.26	3.20	0.0204
IHOUSE	579.64	13.70	485.31	11.38	0.0631
ICBUS	101.06	4.99	89.15	4.40	0.0243
IINV1 * (in % GDP)	775.09	0.73*	175.94	0.17*	
EXTOT1	2248.13	4.89	-2160.45	-4.72	0.0252
IMTOT1	1982.56	4.95	-1809.74	-4.56	0.0258
PF	0.63	0.65	-0.09	-0.09	0.0033
PGDP	0.91	0.90	-0.39	-0.38	0.0045
CPI	1.21	1.19	-1.15	-1.13	0.0060
WAGE	0.91	0.89	0.73	0.72	0.0045
LTOT	9.83	0.27	-5.06	-0.14	0.0014
SRATE	0.55	66.48	0.35	35.46	0.1040
LRATE	0.55	15.80	-0.53	-15.22	0.0845
WKEUROFR	0.03	3.04	-0.03	-2.56	0.0157

Deutlich zu tief werden die Exporte (*EXTOT1*) wiedergegeben, was auf eine gewisse Instabilität im Modell hinweist. Die bereits bei der Schätzung der Exportgleichung geäußerte Vermutung, dass ein Strukturbruch vorliegen könnte, wird dadurch gestützt (s. Kapitel 3.2.4.1). Eine Sensitivitätsanalyse erfolgt in Kapitel 3.3.3: Wie wirkt sich der verkürzte Stützbereich bei der Simulation von aussenwirtschaftlichen Schocks aus? Es ist zu vermuten, dass die entsprechenden Auswirkungen nicht allzu gravierend sein werden, da ein beträchtlicher Teil der Simulationsfehler beim Export durch die Importe (*IMTOT1*) kompensiert wird. Weil das Modell grundsätzlich vor allem dazu gebraucht wird, wirtschaftspolitische Impulse aus dem Inland zu simulieren, würde diese Instabilität selbst dann eine untergeordnete Rolle spielen, wenn sich bei der Sensitivitätsanalyse erhebliche, durch den unterschiedlichen Stützbereich bedingte Abweichungen ergäben. Auffällig ist der hohe prozentuale RMS-Fehler bei den Kurzfristzinsen *SRATE*. Dieser erklärt sich jedoch teilweise dadurch, dass die Schweizer 3-Monatszinsen insbesondere ab dem vierten Quartal 2001 auf im historischen Vergleich tiefem Niveau lagen, so dass bereits eine einigermaßen geringe Abweichung in Relation zu diesem Niveau deutlich zu Buche schlägt. Der absolute mittlere Simulationsfehler von 35 Basispunkten gibt deshalb

ein besseres Bild von der Güte der Simulation. Die Langfristzinsen *LRATE* liegen im Mittel rund 50 Basispunkte unter den Beobachtungen.

Nachteilig auf die Performance des Modells in der Out-of-Sample-Simulation wirkt sich aus, dass der Schweizer Franken nach den Terroranschlägen in New York vom 11. September 2001 gegenüber den meisten Währungen aufwertete. Einmal mehr steuerten internationale Anleger den Franken als „sicheren Hafen“ an. Gegenüber dem Euro resultierte eine Aufwertung von 1.52 Fr./Euro auf 1.46 Fr./Euro, was die SNB dazu bewog, die Kurzfristzinsen deutlich zu senken. Erst ab Ende des ersten Quartals 2003 begann sich der Franken wieder abzuwerten. Im Juni 2003 war wieder der Ausgangswert von 1.52 Fr./Euro erreicht. Diese Wechselkursbewegung kann das Modell, welches auf Fundamentalfaktoren abstellt, nicht nachvollziehen. Im Rahmen der Simulation gewinnt der Franken gegenüber dem Euro nur geringfügig an Wert.

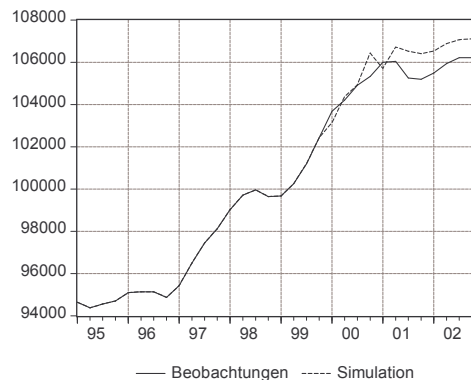
In Anbetracht der Simulationsfehler bei den Wohnbauinvestitionen *IHOUSE* und dem Euro/Franken-Kurs *WKEUROFR* drängt sich daher auf, eine Simulation durchzuführen, in welcher die Simulationsfehler dieser beiden Variablen ausgeschaltet sind. *IHOUSE* wird deshalb über den gesamten Simulationsbereich von 2000 bis 2002 exogenisiert, *WKEUROFR* für die Zeit nach dem 11. September 2001 bzw. ab dem dritten Quartal 2001.

Durch diese Exogenisierung verbessert sich die Beschreibungsqualität des Modells merklich. Die konjunkturelle Schwächephase ab dem dritten Quartal 2001 wird befriedigend abgebildet. Die Wende im ersten Halbjahr allerdings fällt in der Simulation zu wenig ausgeprägt aus, so dass das BIP-Niveau im Vergleich zu den Beobachtungen etwas zu hoch liegt (Grafik 3.7). Die Exporte (*EXTOT1*) sind aufgrund der Exogenisierung des Euro/Franken-Kurses nochmals tiefer ausgefallen. Dementsprechend hat der Simulationsfehler bei den von den Exporten abhängigen Importen (*IMTOT1*) zugenommen (s. Tabelle 3.5).

Grafik 3.7

Out-of-Sample-Simulation 2000 bis 2002 mit IHOUSE, WKEUROFR (ab drittem Quartal 2001) exogen

Bruttoinlandprodukt GDP (Mio. Fr., zu konst. Preisen)

**Tabelle 3.5**

Simulationsfehler der Out-of-Sample-Simulation 2000 bis 2002 mit IHOUSE und WKEUROFR (ab drittem Quartal 2001) exogen

	RMS-Fehler	prozentualer RMS-Fehler	mittlerer Simulations- fehler (MSE)	mittlerer prozentualer Simulations- fehler (MPE)	Theil'scher Ungleichheits- koeffizient
GDP	960.01	0.91	853.60	0.81	0.0045
CONSP	949.49	1.48	664.61	1.04	0.0074
IME	402.50	3.09	267.27	2.07	0.0151
IHOUSE	0.00	0.00	0.00	0.00	0.0000
ICBUS	76.70	3.76	55.04	2.71	0.0183
IINV1 * (in % GDP)	673.27	0.64	-23.78	-0.02	
EXTOT1	2639.39	5.73	-2583.01	-5.62	0.0296
IMTOT1	2538.23	6.34	-2473.47	-6.20	0.0330
PF	1.02	1.03	-0.60	-0.61	0.0052
PGDP	1.39	1.37	-0.98	-0.97	0.0069
CPI	1.57	1.54	-1.51	-1.49	0.0078
WAGE	0.88	0.87	0.77	0.76	0.0044
LTOT	22.30	0.61	-21.27	-0.58	0.0031
SRATE	0.40	35.62	0.00	8.61	0.0836
LRATE	0.79	23.96	-0.75	-22.60	0.1325
WKEUROFR	0.01	1.23	-0.01	-0.67	0.0061

3.3.3 Simulation von Schocks

Zum Schluss der Evaluation soll das Modell verschiedenen Schocks ausgesetzt werden. Damit kann überprüft werden, ob die Reaktionen des Modells auf die Schocks ökonomisch plausibel sind: Geht die Reaktion in die von der Theorie her zu erwartende Richtung, entspricht das Ausmass dem Befund in anderen Untersuchungen? Da das Modell vor allem dazu dient, konjunkturelle Alternativszenarien zu simulieren, stehen transitorische Schocks im Vordergrund. Folgende Schocks sollen simuliert werden:

1. Fiskalische Schocks

- Erhöhung der realen öffentlichen Bauinvestitionen um ein BIP-Prozent während eines Jahres;
- Senkung des Durchschnittssteuersatzes bei den direkten Steuern der privaten Haushalte während eines Jahres um 1 Prozentpunkt;
- Senkung des Mehrwertsteuersatzes um 1 Prozentpunkt während eines Jahres.

2. Monetäre Schocks

- Erhöhung der Schweizer Kurzfristzinsen um 1 Prozentpunkt während eines Jahres;
- Dollarabwertung um 10 Prozent während eines Jahres.

3. Schocks aus dem internationalen Umfeld

- Erhöhung des EU-BIPs während eines Jahres um 1 Prozent.

Den Simulationen liegt das Modell zugrunde, welches über den Stützbereich von 1983 bis 2001 geschätzt wurde.

3.3.3.1 Fiskalische Schocks

Das Modell wird in der Folge zu einem grossen Teil dazu verwendet, Alternativszenarien zur Fiskalpolitik der späten 1980er sowie der 1990er Jahre zu simulieren. Die Simulationseigenschaften des Modells in Bezug auf fiskalische Schocks sind daher entscheidend dafür, wie die Ergebnisse aus der Simulation dieser Alternativszenarien ausfallen. Den Ergebnissen der Simulationen der oben aufgeführten fiskalischen Schocks wird daher zuerst eine kurze Übersicht vorangestellt, welche die wichtigsten Ergebnisse anderer empirischer Studien referiert, um eine Art Benchmark zu erhalten, an dem die Simulationsergebnisse gemessen werden können.

3.3.3.1.1 Fiskalmultiplikatoren: eine kurze Literaturübersicht

In der empirischen Literatur zeigt sich in der Regel, dass eine expansive (restriktive) Fiskalpolitik das BIP-Wachstum stimuliert (dämpft). Die Übersichtsdarstellung von HEMMING ET AL. (2002) über Modellschätzungen für diverse Länder kommt zum Schluss, dass der durchschnittliche kurzfristige Ausgabenmultiplikator in der Nähe von 1 und der entsprechende Multiplikator für Einnahmen aus direkten Steuern im Bereich von -0.5 liegt. Dabei sind die Abweichungen zwischen den einzelnen Ländern sowie den verschiedenen Modellansätzen, abgesehen von ein paar Ausreissern, gering. Für die Schweiz gibt es keine systematische Untersuchung. Studien zu Auswirkungen verschiedener politischer Massnahmen mittels strukturellen Modellen zeigen aber, dass sich die Fiskalmultiplikatoren ungefähr im Rahmen der Befunde für andere Länder bewegen. STALDER (2001) hat eine exogene Erhöhung der öffentlichen Bauinvestitionen (Bauinvestitionen ohne industriell-gewerblichen Bau sowie ohne Wohnbau mit einem Anteil am BIP etwas über 3.5 Prozent) um 50 Prozent simuliert. Es resultierte – abhängig von der unterstellten Erwartungsbildung – ein BIP-Anstieg von 1.6 bis 2.0 Prozent, was ein Multiplikator in der Grössenordnung von 1 impliziert. Auf einen ähnlichen Wert kommen BAK (2002): Eine Reduktion der öffentlichen Investitionsausgaben um 900 Mio. Fr. führt zu einem rund 1 Mrd. Fr. tieferen BIP. GAILLARD (2005) hingegen schätzte den entsprechenden Investitionsmultiplikator im Rahmen einer Untersuchung der Auswirkungen des so genannten Investitionsprogrammes von 1997 auf den eher hohen Wert von 2.⁷³ Was die Auswirkungen von Massnahmen im Bereich der Steuern betrifft, sind die Studien weniger zahlreich. BAK (2002) simuliert eine Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes im Jahre 2002 auf 15 Prozent was zusätzliche MWSt-Einnahmen in der Grössenordnung von 11 Mrd. Fr. generiert. Bei einem Anstieg des BIP-Deflators von 0.4 (2002) bzw. 0.3 Prozent (2003) sinkt das reale BIP um 0.3 (2002) bzw. 0.7 Prozent (2003) gegenüber dem Basisszenario. Der entsprechende Multiplikator liegt demnach bei rund -0.15 im ersten Jahr der Massnahme bzw. bei rund -0.35 im zweiten Jahr der Massnahme.

BLANCHARD UND PEROTTI (2002) kritisierten, dass strukturelle keynesianische Makromodelle bereits aufgrund ihrer keynesianischen Struktur positive Ausgabenmultiplikatoren aufweisen. Negative Multiplikatoren seien bereits aufgrund der theoretischen Spezifikation ausgeschlossen: They „assume rather than document a positive effect of fiscal expansions on output“ (S. 1329). Die beiden schätzen des-

⁷³ Eine etwas ältere Untersuchung ist LAMBELET (1993), in welcher der Multiplikator auf rund 0.8 geschätzt wird.

halb die makroökonomischen Wirkungen von fiskalischen Schocks für die USA mit einem SVAR-Ansatz (PEROTTI 2002 schätzt Multiplikatoren mit derselben Methode für 5 OECD-Länder). Der Ansatz wird damit begründet, dass mittels einem atheoretischen Verfahren die Wirkungen dieser Schocks unvoreingenommener ermittelt werden können als mit einem Strukturmodell. Die unmittelbare Multiplikatorwirkung (im selben Quartal wie der Schock) liegt in den USA zwischen 0.8 und 0.9 für die Ausgaben und bei rund -0.7 für die Nettosteuern. Die maximale Wirkung liegt bei 1.3 (nach einigen Quartalen). Langfristig beträgt der Ausgabenmultiplikator rund eins, für die Nettosteuern resultieren Werte zwischen -0.2 und -1.3 . Die von PEROTTI (2002) geschätzten Werte für die übrigen OECD-Länder weichen nicht wesentlich von diesen Schätzungen für die USA ab. Für Deutschland beispielsweise wurden kurzfristige Ausgabenmultiplikatoren von 0.8 bis 1.3 ermittelt; bei den Nettosteuern beträgt der Multiplikator -0.3 .

Diese empirischen Befunde relativieren die Modelle, welche unter besonderen Umständen sogar expansive Effekte einer restriktiven Finanzpolitik (sog. nicht-keynesianische Effekte) geltend machen (s. z.B. ALESINA/ARDAGNA 1998). Eine wesentliche Voraussetzung für diese expansiven Effekte ist, dass die private Investitionstätigkeit ausgesprochen stark auf Veränderungen der Kapitalrendite reagiert. Ziehen nun markante staatliche Lohnkürzungen entsprechende Lohnsenkungen in der Privatwirtschaft nach sich, steigt die Kapitalrendite, was im Modell die Investitionstätigkeit stimuliert (ALESINA ET AL. 2002). Aus der empirischen Forschung gibt es zwar Anhaltspunkte dafür, dass die Renditevariablen die Unternehmensinvestitionen beeinflussen können (LAMPART 2003, STALDER 1991), doch als dominierend erweisen sich Mengeneinflüsse.⁷⁴ Die Rendite von Wohnbauinvestitionen ist zudem relativ unabhängig von der Lohnentwicklung.

Gegen die Annahme einer expansiven Wirkung eines positiven Fiskalimpulses wird in der Theorie jeweils auch das Ricardianische Äquivalenztheorem geltend gemacht: Die rationalen, vorausschauenden Wirtschaftssubjekte antizipieren beispielsweise künftige Steuererhöhungen, welche zur Deckung eines heute entstehenden strukturellen Defizits beschlossen werden müssen. Von Bedeutung ist dabei ein gewisses dynastisches Moment, als die Wirtschaftssubjekte in ihre Überlegungen auch die nachfolgenden Generationen – ihre Erben – und deren Vermögen

⁷⁴ CHIRINKO (1993) kommt in seiner Übersicht über den Forschungsstand bei den Unternehmensinvestitionen zum Schluss, dass Rendite- im Vergleich zu Mengenvariablen beim Investitionsentscheid eine untergeordnete Rolle spielen: „The response of investment to price variables tends to be small and unimportant relative to quantity variables“ (1906). Siehe auch die Übersichtsdarstellung von CABALLERO (1999).

einbeziehen. Künftige Steuererhöhungen zur Tilgung dieses Defizits werden im laufenden Konsum bereits antizipiert. Empirisch ist dieses Theorem allerdings wenig erhärtet (HEMMING ET AL. 2002), wie auch aus den oben referierten Schätzungen der Fiskalmultiplikatoren hervorgeht. Das Ricardianische Äquivalenztheorem ist im Wesentlichen ein Möglichkeitstheorem, welches zudem nur unter speziellen theoretischen Voraussetzungen gilt (BARRO 1989). Gemäss BERNHEIM (1989) impliziert das Ricardianische Äquivalenztheorem, zu Ende gedacht, dass grundsätzlich weder von staatlichen Transfers noch von fiskalischen Massnahmen eine reale Wirkung ausgeht, ja dass schliesslich sogar die Preise keine Rolle mehr spielen in der Ressourcenallokation, da alle Individuen (entfernt) miteinander verwandt sind und somit gegenseitig als Restriktion in die Optimierungsüberlegungen eingehen.

3.3.3.1.2 Erhöhung der öffentlichen Bauinvestitionen um 1 BIP-Prozent während eines Jahres

In der ersten Simulation eines Fiskalschocks erhöhen sich die öffentlichen Bauinvestitionen (*ICEXO*) um 1 BIP-Prozent gegenüber dem Basisszenario während eines Jahres. Diese Bauinvestitionen werden über eine Erhöhung der Nettoverschuldung finanziert.

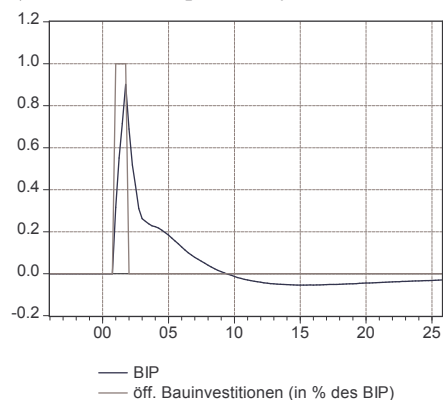
Diese Erhöhung der Bauinvestitionen hat einen unmittelbaren Nachfrageeffekt: Das BIP steigt im Vergleich zum Basisszenario (s. Grafik 3.8). Der Anstieg der Güternachfrage führt zu einer höheren Nachfrage nach Arbeitskräften. Die Beschäftigung nimmt zu, was über die höheren Einkommen im Sinne eines sekundären Nachfrageeffektes den privaten Konsum, aber auch den Wohnbau stimuliert. Die technischen Kapazitäten werden stärker ausgelastet, so dass die Unternehmen ihren Produktionsapparat auszubauen beginnen: Die Ausrüstungsinvestitionen und die industriell-gewerblichen Bauinvestitionen steigen. Die im Vergleich zum Basisszenario gestiegene Güternachfrage löst eine Reaktion der Nationalbank aus. Die Kurzfristzinsen werden vorübergehend um rund 20 Basispunkte erhöht, was sich aufgrund einer gewissen Substitutionsbeziehung zwischen kurz- und langfristigen Anlagen auch in einem Anstieg der Langfristzinsen niederschlägt, der allerdings mit knapp 8 Basispunkten wesentlich geringer ausfällt als derjenige bei den Kurzfristzinsen. Der Zinsanstieg erhöht die Attraktivität von Frankenanlagen, so dass sich der Franken nominal wie real aufwertet. Dabei fällt die reale Aufwertung stärker aus als die nominale, da aufgrund der gestiegenen Güternachfrage das inländische Preisniveau anzusteigen beginnt. Über die Aufwertung des Frankens führt die Erhöhung der Bauinvestitionen zu einem gewissen Crowding out: Die Exporte nehmen im Vergleich zum Basisszenario ab. Der staatliche Haushaltssaldo fällt aufgrund der zusätzlichen Bauinvestitionen wesentlich defizitärer aus als im Basisszenario, wenn auch die gestiegene Güternachfrage zu höheren Steuereinnahmen führt, so dass das Defizit nicht so hoch ausfällt wie die Mehrausgaben.

Nach einem Jahr fällt der Nachfrageimpuls bei den öffentlichen Bauinvestitionen weg. Das BIP bleibt dennoch rund fünf Jahre über dem Basispfad, was u.a. auf die Konsumglättung der privaten Haushalte zurückzuführen ist: Die höheren Einkommen sind über eine längere Zeit nachfragewirksam. Auch die Preisentwicklung weist eine gewisse Trägheit auf. Die Konsumentenpreise erreichen im Gegensatz zum BIP die maximale Abweichung gegenüber dem Basisszenario von etwas über 0.4 Prozent nicht bereits im Jahre des Schocks, sondern erst rund fünf Jahre da-

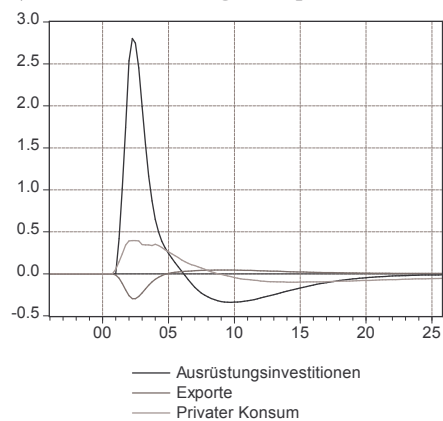
nach. Analog ist der Verlauf bei den Nominallöhnen. Diese Lohnsteigerungen führen zu einer Verteuerung der Arbeitskosten im Vergleich zum Preis des Sachkapitals, was zu einer verstärkten Rationalisierung in der Produktion führt. Dies lässt sich daran ablesen, dass die Beschäftigungsentwicklung unter derjenigen des BIPs verläuft.

Grafik 3.8: Simulation – Anstieg der öff. Bauinvestitionen um 1 BIP-Prozent
 Abweichungen geg. Basisszenario a) bis e) in Prozent, e) und f) in Prozentpunkten

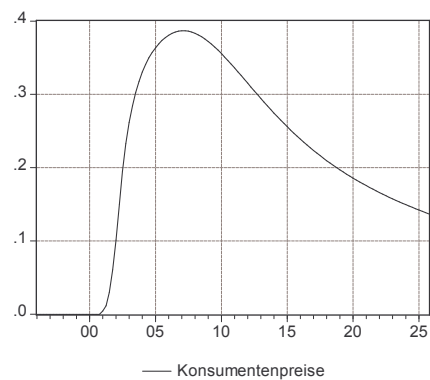
a) Bruttoinlandprodukt/öff. Bauinvestitionen



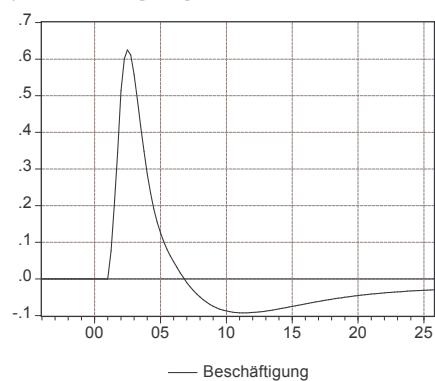
b) BIP-Verwendungskomponenten



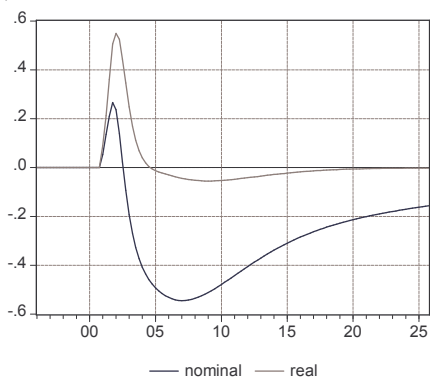
c) Konsumentenpreise



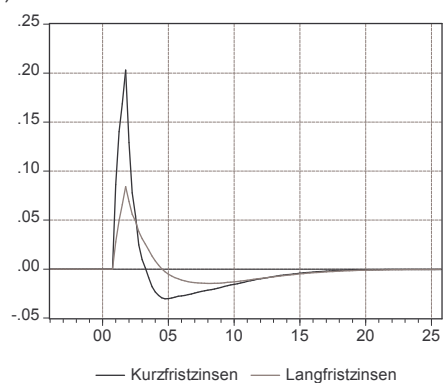
d) Beschäftigung



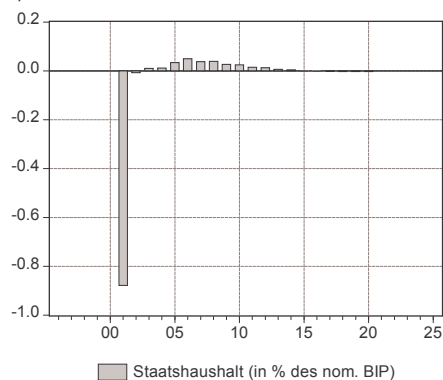
e) Aussenwert des Frankens



f) Zinsen Schweiz



e) Saldo Staatshaushalt



Die Multiplikatorwirkungen der Erhöhung der öffentlichen Bauinvestitionen sind in Tabelle 3.6 dargestellt. Die maximale Abweichung des BIP vom Basisszenario von rund 0.9 Prozent wird im letzten Quartal des Nachfrageschocks erreicht. In den ersten vier Quartalen resultiert ein Multiplikator von 0.62, nach acht Quartalen kumuliert einer von 1.11 und nach zwölf schliesslich zieht eine Erhöhung der öffentlichen Bauinvestitionen um ein BIP-Prozent insgesamt einen BIP-Anstieg von 1.35 Prozent nach sich. Über den gesamten Simulationszeitraum von 25 Jahren betrachtet, beträgt die Multiplikatorwirkung 1.25. Die Multiplikatorwerte liegen demnach im Bereich der in Kapitel 3.3.3.1.1 zusammengefassten Ergebnisse anderer empirischer Untersuchungen.

Tabelle 3.6

Abweichungen geg. Basisszenario – BIP und öff. Bauinvestitionen
(in Prozent des BIP)

Periode	BIP	öff. Bauinvestitionen
1	0.316	1.000
2	0.551	1.000
3	0.715	1.000
4	0.902	1.000
5	0.689	0.000
6	0.518	0.000
7	0.422	0.000
8	0.311	0.000
9	0.262	0.000
10	0.249	0.000
11	0.238	0.000
12	0.228	0.000

3.3.3.1.3 Steuersenkung bei den privaten Haushalten

In diesem Szenario wird der Durchschnittssteuersatz bei den direkten Steuern der privaten Haushalte (f_tdir , s. Kapitel 3.2.3.2.3) um 1 Prozentpunkt gesenkt. Die dadurch entstehenden Einnahmehausfälle führen zu einer Verschlechterung des staatlichen Haushaltssaldos in der Grössenordnung von 0.65 BIP-Prozenten. Der Fiskalimpuls ist folglich etwas geringer als in der Simulation der höheren öffentlichen Bauinvestitionen.

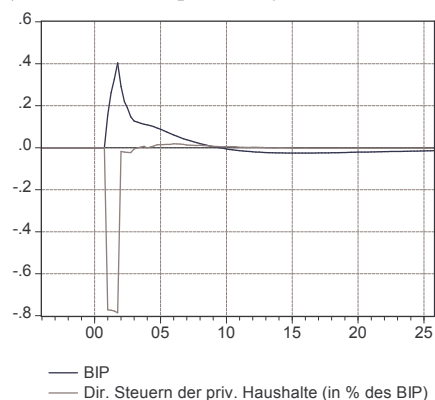
Die Transmission dieses Schocks im Modell erfolgt weniger schnell als bei den Bauinvestitionen (s. Grafik 3.9). Dies deshalb, weil die Steuersenkungen erst über ihren Einfluss auf den privaten Konsum nachfragewirksam werden. Zudem werden die aufgrund der Steuersenkung gestiegenen verfügbaren Einkommen nicht vollumfänglich konsumiert; ein Teil davon wird gespart. Dies zeigt sich darin, dass dem Anstieg der real verfügbaren Einkommen im Jahr der Steuersenkung von etwas weniger als 1.25 Prozent eine Zunahme des privaten Konsums von rund 0.9 Prozent

gegenübersteht. Dieser Anstieg des privaten Konsums entfaltet nun weitgehend dieselbe Wirkung wie der Anstieg der öffentlichen Bauinvestitionen – mit der Einschränkung, dass die direkte Reaktion der Importe auf eine Zunahme des privaten Konsums stärker ausfällt als diejenige auf die Erhöhung der Bauinvestitionen (s. die Importgleichung in Kapitel 3.2.4.4): Die gestiegene Kapazitätsauslastung führt zu vermehrten Investitionen in Ausrüstungen und gewerbliche Bauten. Die Beschäftigung nimmt zu, was sich wiederum positiv auf die Konsumnachfrage auswirkt. Die Geldpolitik reagiert abermals schnell auf die gestiegene Güternachfrage mit einer Erhöhung der Kurzfristzinsen. Dennoch steigt das Preisniveau aufgrund der stärker beanspruchten technischen und personellen Kapazitäten. Der Franken wertet sich gegenüber dem Euro auf, da sich die Differenz zwischen den Schweizer und den Euro-Zinsen ausweitete, wobei wegen der Teuerungsbeschleunigung in der Schweiz der reale Wechselkurs stärker steigt als der nominale. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exporteure verschlechtert sich. Dementsprechend sinken die Exporte leicht unter den Basispfad.

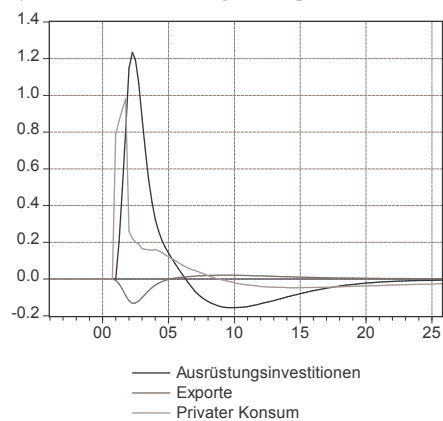
Eine Übersicht über die Wirkungen der Steuersenkung findet sich in Tabelle 3.7. Der maximale Einfluss auf das BIP von etwas rund -0.4 wird im letzten Quartal des Schocks erreicht. Über das gesamte erste Jahr resultiert ein Multiplikator von -0.37 , nach Ablauf von acht Quartalen ergibt sich kumuliert eine Wirkung auf das BIP von -0.63 und nach zwölf Quartalen schliesslich eine von -0.78 . 25 Jahre nach dem Schock beträgt die Multiplikatorwirkung kumuliert -0.77 . Auch was die direkten Steuern betrifft bewegen sich die aus der Simulation gewonnenen Multiplikatoren im Bereich der Werte wie sie im internationalen Vergleich bei einem grossen Teil der Modelle resultieren.

Grafik 3.9: Simulation – Senkung des Durchschnittssteuersatzes um 1 Prozentpunkt
 Abweichungen geg. Basisszenario a) bis e) in Prozent, e) und f) in Prozentpunkten

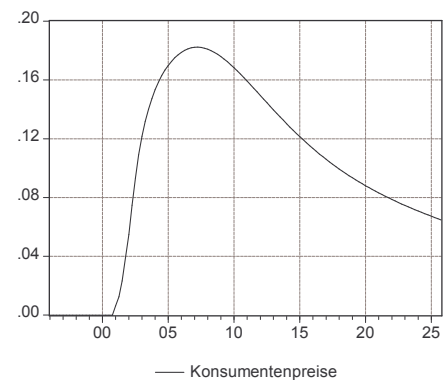
a) Bruttoinlandprodukt/Dir. HH-Steuern



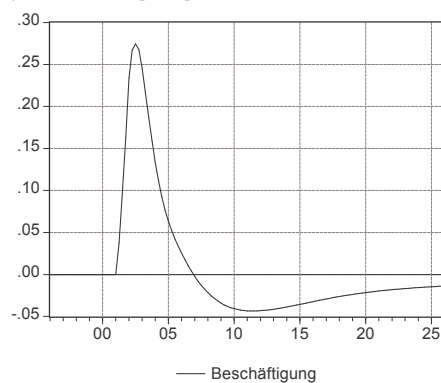
b) BIP-Verwendungskomponenten



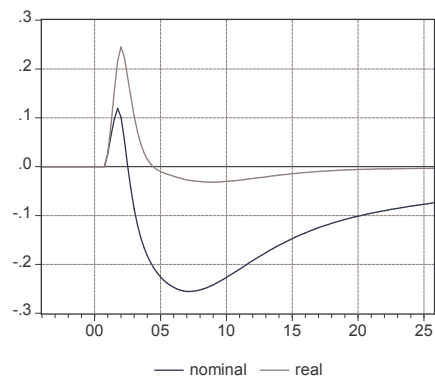
c) Konsumentenpreise



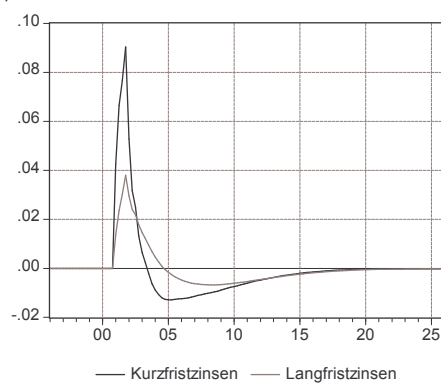
d) Beschäftigung



e) Aussenwert des Frankens



f) Zinsen Schweiz



e) Saldo Staatshaushalt

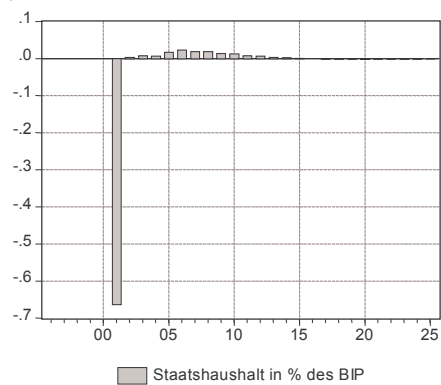


Tabelle 3.7

Abweichungen geg. Basisszenario – BIP und direkte Steuern der privaten Haushalte
(in Prozent des BIP)

Periode	BIP	Direkte Steuern der priv. Haushalte
1	0.156	-0.772
2	0.262	-0.774
3	0.326	-0.778
4	0.404	-0.786
5	0.292	-0.017
6	0.220	-0.021
7	0.190	-0.022
8	0.147	-0.023
9	0.127	-0.005
10	0.122	-0.001
11	0.117	0.003
12	0.111	0.007

3.3.3.1.4 Senkung des Mehrwertsteuersatzes um 1 Prozentpunkt

Im dritten Szenario wird eine Reduktion des Mehrwertsteuersatzes um 1 Prozentpunkt simuliert. Für diese Simulation wird am Modell eine leichte Modifikation vorgenommen: So wird der Koeffizient, der den kurzfristigen Einfluss einer Veränderung des Mehrwertsteuersatzes auf den Konsumdeflator abbildet, auf 0.62 restringiert, was in Anlehnung an ABRAHAMSEN/HARTWIG (2003) dem Anteil des privaten Konsums entspricht, welcher der Mehrwertsteuerpflicht unterliegt.

Die Senkung des MWSt-Satzes führt bei den Konsumentenpreisen zu einer Niveau-Verschiebung nach unten in der Grössenordnung des MWSt-pflichtigen Anteils des privaten Konsums um 0.62 Prozent. Die real verfügbaren Haushaltseinkommen steigen, was sich positiv auf den privaten Konsum auswirkt.⁷⁵ Nach 4 Quartalen wird die Senkung wieder rückgängig gemacht. Die Konsumentenpreise liegen nun über dem Basisszenario: Die aufgrund des MWSt-Impulses gestiegene Güter- und Arbeitsnachfrage macht sich nun in höheren Löhnen und Preisen bemerkbar. Dementsprechend sinkt der private Konsum vorübergehend unter den Basispfad. Die übrigen Modellreaktionen entsprechen weitgehend denjenigen der vorangehenden beiden Szenarien. Die Unternehmensinvestitionen erhöhen sich

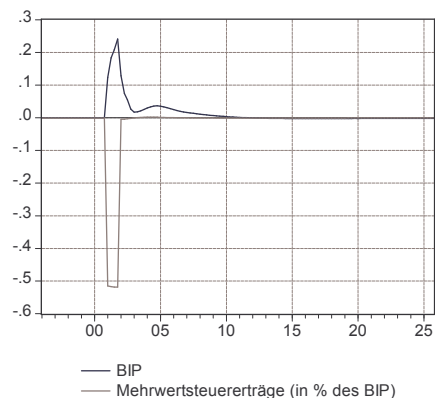
⁷⁵ Gegen dieses Szenario könnte eingewendet werden, dass die privaten Haushalte die MWSt-Satzänderung antizipieren. Dadurch könnte es sich für die einzelnen Wirtschaftssubjekte lohnen, mit Anschaffungen zuzuwarten, bis der Satz gesenkt ist. Dagegen sprechen jedoch empirische Befunde. So lässt sich für den realen privaten Konsum kein entsprechendes Verhalten nachweisen: Der künftige MWSt-Satz liefert keinen signifikanten Beitrag zur Erklärung des privaten Konsums. Ökonomisch könnte dies damit begründet werden, dass ein grosser Teil dieser Verwendungskomponente aus Dienstleistungen besteht, deren Konsum nur schwer aufzuschieben ist (Gesundheitspflege, Haarschnitt usw.).

aufgrund der nachfragebedingt höheren Kapazitätsauslastung. Die Nationalbank reagiert auf die höhere Güter- und Arbeitsnachfrage mit Zinserhöhungen, was eine Frankenaufwertung verursacht. Die Exporte werden dadurch unter das Basisszenario gedrückt. Mit Erhöhung des MWSt-Satzes auf den Ausgangswert kehren sich diese Effekte wieder um.

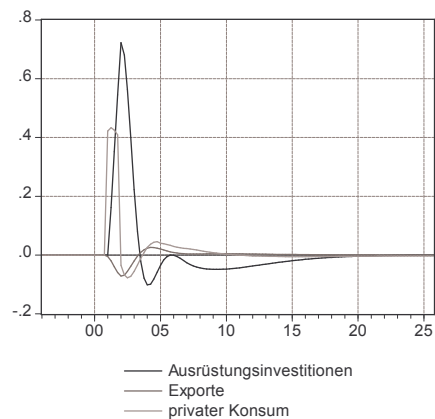
Die Multiplikatorwirkungen dieser Steuersenkung sind für die ersten 12 Simulationsquartale in Tabelle 3.8 aufgeführt. Im Jahr der Massnahme beträgt der Multiplikator -0.36 . Über zwei Jahre betrachtet ergibt sich eine Elastizität des BIP auf die MWSt-Senkung von -0.50 , über drei Jahre eine von -0.54 . Für den gesamten Simulationszeitraum von 25 Jahren beträgt der Multiplikator -0.69 . Das Modell reagiert folglich etwas stärker auf die MWSt-Satzänderung als das Modell der BAK (2002). Im internationalen Vergleich scheint die Reaktion des BAK-Modells jedoch etwas schwach zu sein (s. Kapitel 3.3.3.1.1), während die kurzfristigen Multiplikatoren des hier vorliegenden Modells mit Werten zwischen -0.36 und -0.54 eher mit den Erfahrungen in anderen Ländern übereinstimmen.

Grafik 3.10: Simulation – Senkung des Mehrwertsteuersatzes um 1 Prozentpunkt
 Abweichungen geg. Basisszenario a) bis e) in Prozent, e) und f) in Prozentpunkten

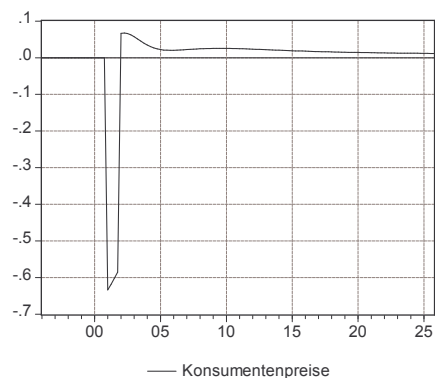
a) Bruttoinlandprodukt/Mehrwertsteuer



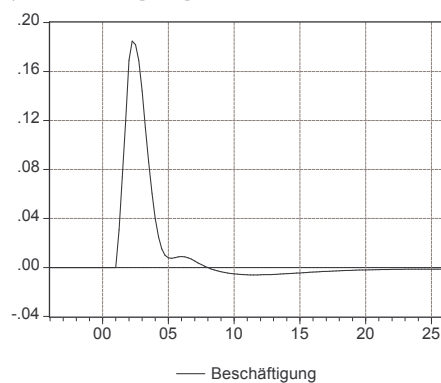
b) BIP-Verwendungskomponenten



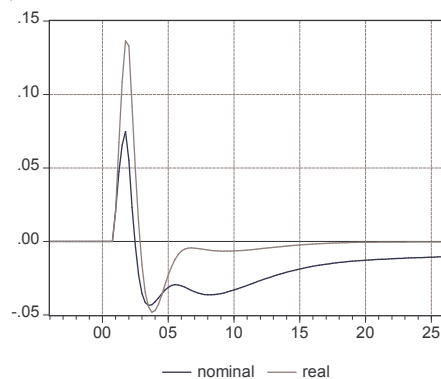
c) Konsumentenpreise



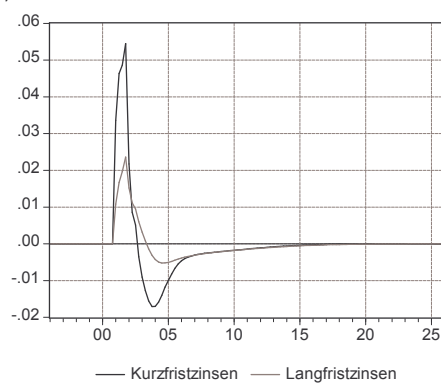
d) Beschäftigung



e) Aussenwert des Frankens



f) Zinsen Schweiz



e) Saldo Staatshaushalt

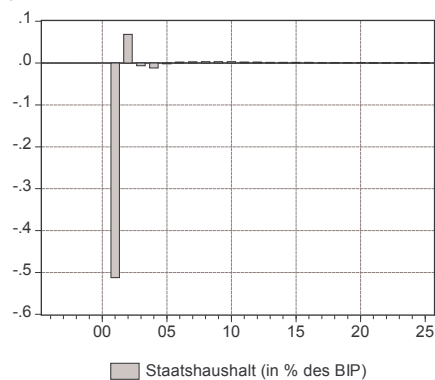


Tabelle 3.8

Abweichungen geg. Basisszenario – BIP und Mehrwertsteuererträge
(in Prozent des BIP)

Periode	BIP	Mehrwertsteuer- erträge
1	0.123	-0.515
2	0.183	-0.517
3	0.208	-0.519
4	0.241	-0.518
5	0.129	-0.000
6	0.074	-0.000
7	0.055	-0.000
8	0.027	-0.000
9	0.017	-0.000
10	0.018	0.000
11	0.021	0.000
12	0.025	0.000

3.3.3.2 Monetäre Schocks

Simuliert wird im Rahmen von zwei Szenarien eine Erhöhung des geldpolitischen Restriktionsgrades. Im ersten Szenario erfolgt dies über eine Anhebung der Kurzfristzinsen durch die Schweizerische Nationalbank. Im zweiten Szenario wird eine Abwertung des Dollars gegenüber den übrigen Währungen um 10 Prozent simuliert.

3.3.3.2.1 Erhöhung der Schweizer Kurzfristzinsen um 1 Prozentpunkt

In diesem Szenario wird der Basissimulation mit exogenisierten Schweizer Kurzfristzinsen eine Alternativsimulation mit über vier Quartalen um 1 Prozentpunkt höheren Kurzfristzinsen gegenübergestellt. Dieser Anstieg der Kurzfristzinsen überträgt sich teilweise auf die Langfristzinsen. Die höheren Zinsen steigern die Attraktivität von Frankenanlagen, was zu einer Aufwertung in der Grössenordnung von fast 2 Prozent führt. Diese Aufwertung dämpft die Exporte, welche um rund 0.9 Prozent unter dem Basispfad zu liegen kommen. Gleichzeitig sinken der private Konsum und die Wohnbauinvestitionen aufgrund der gestiegenen Langfristzinsen unter den Basispfad. Die Güternachfrage geht im Vergleich zum Basisszenario zurück, was sich negativ auf die Unternehmensinvestitionen und die Beschäftigung auswirkt. Zu Beginn des Schocks bildet sich die Konsumteuerung aufgrund der Frankenaufwertung zurück, da sich die importierten Produkte verbilligen. Doch bereits wenige Quartale darauf bewirken die höheren Zinsen einen Anstieg der Mietzinsen, was sich in einem insgesamt höheren Konsumpreisniveau niederschlägt. Der staatliche Haushaltssaldo verschlechtert sich aufgrund der durch die geringere Wirtschaftsaktivität im Inland über tieferen Steuereinnahmen aber auch infolge der gestiegenen Passivzinsen. Die einprozentige Zinserhöhung führt in den

ersten vier Quartalen zu einem BIP-Rückgang gegenüber dem Basisszenario von etwas über 0.4 Prozent, nach acht Quartalen beträgt der Effekt kumuliert knapp 0.6 Prozent, nach 12 Quartalen etwas weniger als 0.5 Prozent.

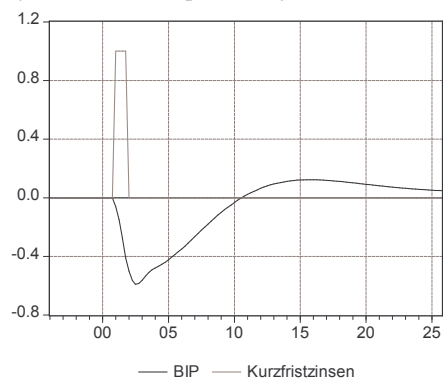
Tabelle 3.9

Abweichungen geg. Basisszenario – BIP und Kurzfristzinsen
(Abweichungen in Prozentpunkten)

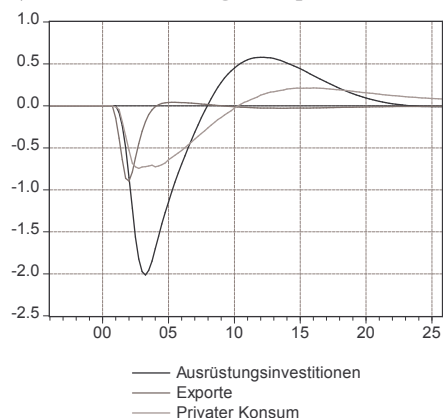
Periode	BIP	Kurzfristzinsen
1	-0.061	1.000
2	-0.149	1.000
3	-0.269	1.000
4	-0.408	1.000
5	-0.497	0.000
6	-0.560	0.000
7	-0.583	0.000
8	-0.577	0.000
9	-0.555	0.000
10	-0.527	0.000
11	-0.503	0.000
12	-0.483	0.000

Grafik 3.11: Simulation – Erhöhung der Kurzfristzinsen um 1 Prozentpunkt
 Abweichungen geg. Basisszenario a) bis e) in Prozent, e) und f) in Prozentpunkten

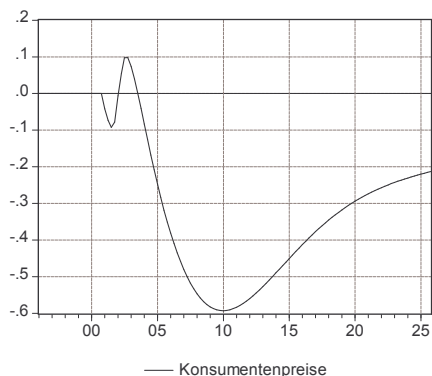
a) Bruttoinlandprodukt/Kurzfristzinsen



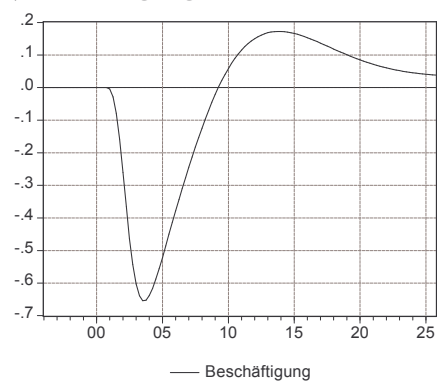
b) BIP-Verwendungskomponenten



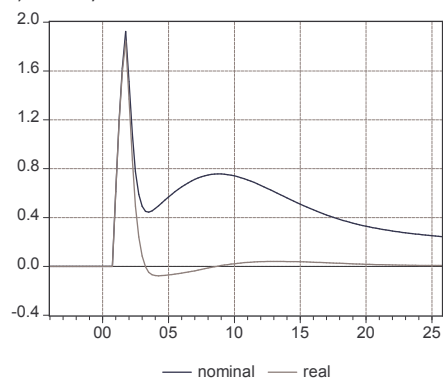
c) Konsumentenpreise



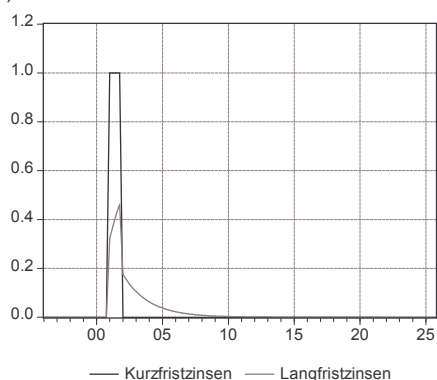
d) Beschäftigung



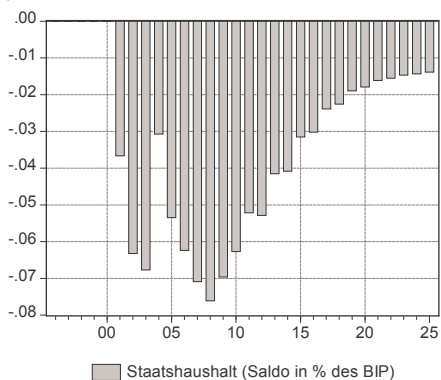
e) Euro/Franken-Kurs



f) Zinsen Schweiz



e) Saldo Staatshaushalt

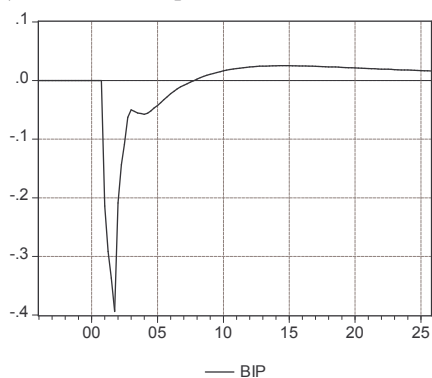


3.3.3.2.2 Simulation – Abwertung des US-Dollars um 10 Prozent über 4 Quartale

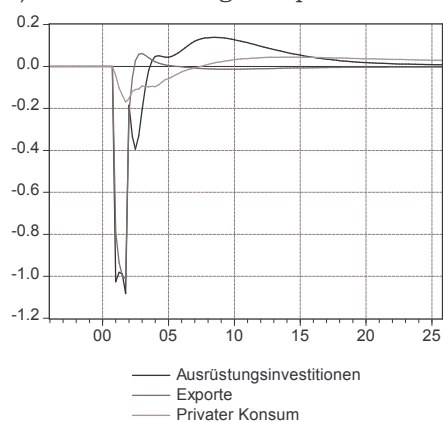
Im zweiten monetären Schock-Szenario wertet sich der US-Dollar gegenüber den übrigen Währungen während vier Quartalen um 10 Prozent ab. Diese Abwertung beeinflusst natürlich nicht nur die Schweizer Wirtschaft, sondern das gesamte internationale Umfeld. Für die Simulation wird unter Verwendung von Simulationsergebnissen gemäss Oxford-Weltmodell (HWWA WIRTSCHAFTSDIENST 2002/7: 433) unterstellt, dass das EU-BIP im Zeitraum der Abwertung um 0.25 Prozent unter das Basisszenario sinkt. Das Preisniveau der EU geht um 0.2 Prozent zurück, die Euro-Kurzfristzinsen um 20 Basispunkte und die Langfristzinsen um 10 Basispunkte. Diese Vorgaben sind insofern problematisch, als die Auswirkungen auf Jahresbasis gemäss Oxford-Weltmodell auf die Quartalsreihen übertragen werden, ohne den Anpassungsprozessen Rechnung zu tragen. Doch leider ergaben Versuche, die Auswirkungen einer Dollar-Abwertung auf die ins Modell eingehenden, exogenen BIP-, Preis- und Zinsvariablen für die EU mit einem VAR-Modell zu schätzen, nur unbefriedigende Ergebnisse, so dass diese Vorgaben so übernommen werden mussten. Relativierend ist aber anzumerken, dass es bei diesem Dollar-Abwertungs-Szenario weniger um eine möglichst genaue Abbildung der Transmissionsmechanismen geht als vielmehr darum, die Auswirkungen der Dollar-Abwertung auf die Schweizer Wirtschaft zu quantifizieren. In Bezug auf das Schweizer BIP führt eine zehnprozentige Abwertung des US-Dollars in den ersten vier Quartalen zu einem Rückgang im Vergleich zum Basisszenario von 0.3 Prozent. Davon ist knapp die Hälfte auf das geringere Wachstum der EU-Wirtschaft zurückzuführen (s. das folgende Szenario in Kapitel 3.3.3.3.1). Um entsprechende Angaben zur BIP-Entwicklung in den folgenden Quartalen machen zu können, wären Impuls-Antwort-Relationen aus dem Oxford-Weltmodell für die EU erforderlich. Leider waren diese nicht verfügbar, so dass für die Quartale ab dem fünften Quartal unterstellt werden musste, dass die EU-Wirtschaft wieder auf den Basispfad zurückkehrt. Diese Simulationsergebnisse sind daher mit grosser Vorsicht aufzunehmen.

Grafik 3.12: Simulation – Dollarabwertung um 10 Prozent über 4 Quartale
 Abweichungen geg. Basisszenario a) bis e) in Prozent, e) und f) in Prozentpunkten

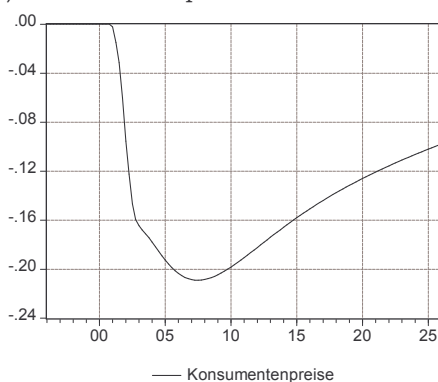
a) Bruttoinlandprodukt Schweiz



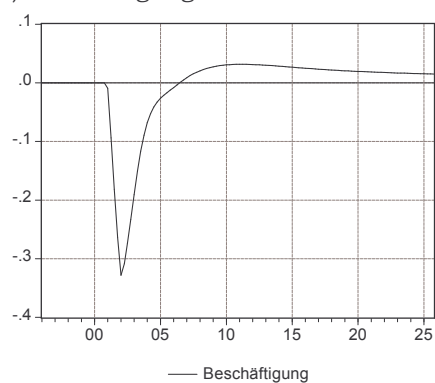
b) BIP-Verwendungskomponenten



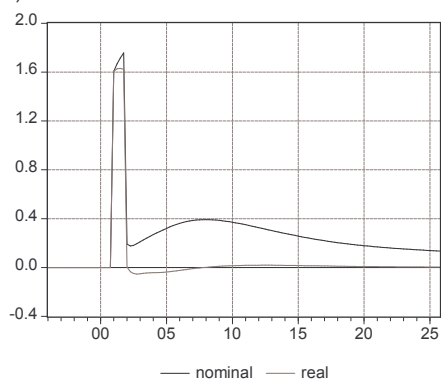
c) Konsumentenpreise



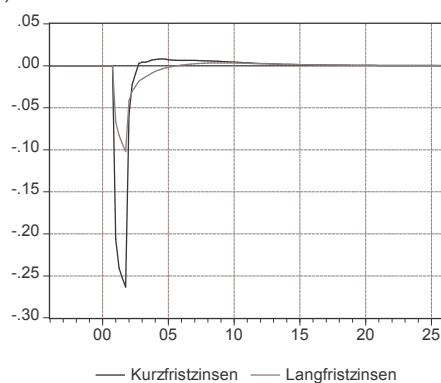
d) Beschäftigung



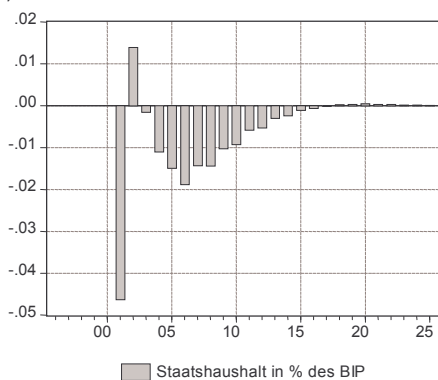
e) Aussenwert des Franks



f) Zinsen Schweiz



e) Staatshaushalt



3.3.3.3 Schocks aus dem internationalen Umfeld

Die Schweiz als kleine offene Volkswirtschaft ist stark von der wirtschaftlichen Entwicklung im internationalen Umfeld abhängig. Insbesondere die EU, in welche rund 60 Prozent der Schweizer Warenexporte geliefert werden, hat einen grossen Einfluss auf das wirtschaftliche Geschehen in der Schweiz. So drängt es sich geradezu auf, den Einfluss des EU-BIPs auf die Schweizer Wirtschaft zu simulieren.

3.3.3.3.1 Erhöhung des EU-BIPs um 1 Prozent

Simuliert wird eine Erhöhung des EU-BIP um 1 Prozent. Wie bereits im Szenario der US-Dollar-Abwertung ist der aussenwirtschaftliche Schock etwas „eckig“ modelliert. Mangels eines EU-Modells wurden Jahresergebnisse auf Quartale verteilt. Die Jahreswerte stammen aus einer Vorgabe für ein EU-Alternativszenario im Rahmen einer KOF-Prognose: Das EU-BIP liegt während vier Quartalen um 1 Prozent über dem Basisszenario, das Preisniveau um 0.2 Prozent. Die EU-Kurzfristzinsen werden über vier Quartale um 50, die Langfristzinsen um 30 Basispunkte erhöht.

Der Anstieg des EU-BIPs um 1 Prozent hat eine Zunahme des Schweizer BIPs in den vier Quartalen des Schocks von rund 0.32 Prozent zur Folge. Die Transmission erfolgt im Wesentlichen über die Exporte, welche im Vergleich zum Basisszenario um rund 1.4 Prozent stärker zulegen. Diese Exportsteigerung überträgt sich über den Kapazitätszusammenhang auf die Unternehmensinvestitionen und über die höhere Arbeitsnachfrage auf die Beschäftigung. Die Schweizer Kurzfristzinsen steigen geringfügig stärker als die Euro-Zinsen, was vorübergehend eine leichte Aufwertung des Frankens zur Folge hat.⁷⁶ Die Konsumteuerung steigt aufgrund der höheren Anspannung auf den Güter- und Arbeitsmärkten sowie infolge der höheren Langfristzinsen.

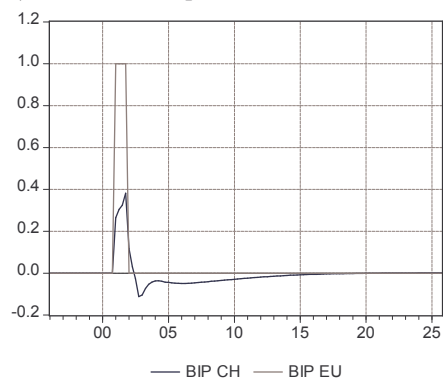
Im Rahmen der Untersuchung der Modellstabilität ergaben sich gewisse Vorbehalte gegenüber der Exportgleichung (s. Kapitel 3.3.2). Es besteht der Verdacht, dass 1999/2000 ein Strukturbruch vorliegt. Im Sinne einer Sensitivitätsanalyse wird deshalb das Modell über den Stützbereich bis 1999:4 geschätzt um nun die Auswirkungen einer einprozentigen Erhöhung des EU-BIP auf das Schweizer BIP abzuschätzen. Mit diesem Modell resultiert eine Zunahme des Schweizer BIPs, welche um 0.007 Prozentpunkte geringer ist, als diejenige, die sich mit dem Modell er-

⁷⁶ Was impliziert, dass die Schweizer Geldpolitik auf die Schocks „überreagiert“.

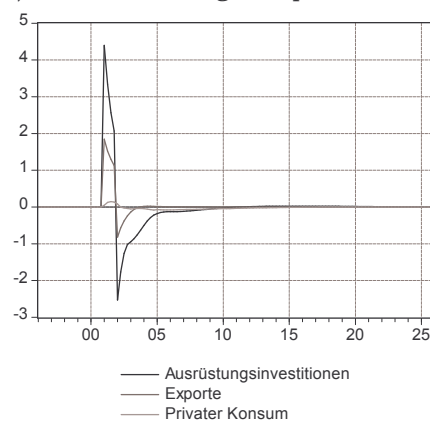
gibt, welches bis 2001:4 geschätzt wurde. Die mutmassliche Instabilität der Parameter in der Exportgleichung hat somit kaum Auswirkungen auf das Simulationsergebnis.

Grafik 3.13: Simulation – Erhöhung des EU-BIP um 1 Prozent über 4 Quartale
 Abweichungen geg. Basisszenario a) bis e) in Prozent, e) und f) in Prozentpunkten

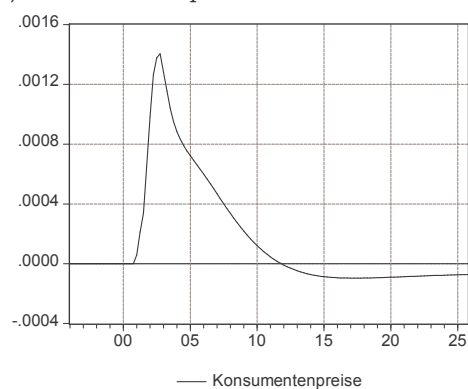
a) Bruttoinlandprodukt Schweiz, EU



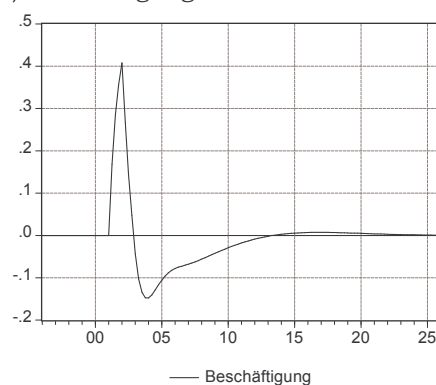
b) BIP-Verwendungskomponenten



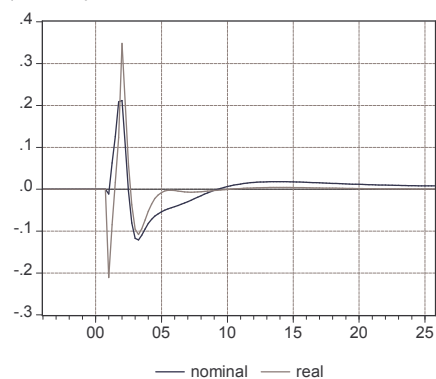
c) Konsumentenpreise



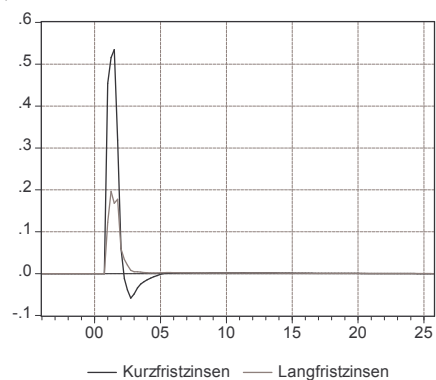
d) Beschäftigung



e) Euro/Franken-Kurs



f) Zinsen Schweiz



e) Staatshaushalt

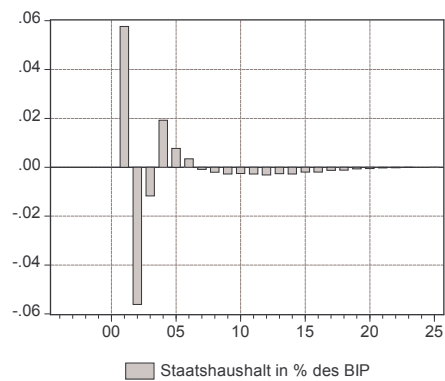


Tabelle 3.10**Abweichungen geg. Basisszenario in Prozent – CH-BIP und EU-BIP**

Periode	CH-BIP	EU-BIP
1	0.265	1.000
2	0.305	1.000
3	0.325	1.000
4	0.382	1.000
5	0.117	0.000
6	0.030	0.000
7	-0.025	0.000
8	-0.112	0.000
9	-0.104	0.000
10	-0.073	0.000
11	-0.053	0.000
12	-0.042	0.000

3.4 Modellkonsistente oder adaptive Erwartungen?

3.4.1 Zur Bedeutung von modellkonsistenten Erwartungen

Lange galt der aus der sog. Lucas-Kritik (LUCAS 1976) hervorgehende Imperativ, Makromodelle müssten mikrofundiert sein mit repräsentativen Akteuren, welche die Modelllösungen vorausschauend antizipierten (modellkonsistente Erwartungen) als fundamental handlungsweisendes Paradigma der Makromodellierung. Gemäss der Lucas-Kritik können wirtschaftspolitische Empfehlungen oder Schlussfolgerungen auf der Basis von Politiksimulationen mit makroökonomischen Modellen irreführend sein. Dies insbesondere dann, wenn unterstellt wird, dass die Reaktionsweise der Wirtschaftssubjekte nach der Änderung einer politischen Regel („policy rule“) derjenigen vor der Regeländerung entspricht: „Comparisons of the effects of alternative policy rules using current macroeconomic models are invalid regardless of the performance of these models over the sample period or in ex ante short-term forecasting“ (41). Gemäss Lucas ist damit zu rechnen, dass politische Regeländerungen zu veränderten Reaktionsparametern führen.

Doch bereits GORDON (1976) wies in seiner Replik auf Lucas darauf hin, dass ein Verzicht auf wirtschaftspolitischen Simulationen mit strukturellen Makromodellen eine allzu restriktive Schlussfolgerung aus der Lucas-Kritik sei. Die Bedeutung der Lucas-Kritik liesse sich zumindest für wirtschaftspolitische Massnahmen, welche innerhalb der Sample-Periode liegen, empirisch überprüfen. Die aufgrund politischer Massnahmen resultierenden Parametershifts liessen sich schätzen. Ergänzend dazu könnte mit theoretischen a priori Überlegungen Korrekturen an den

Modellparametern vorgenommen werden: „It may be possible in some cases either to deduce or estimate the shift in parameters in response to policy changes. This possibility does not contradict Lucas’ denial that econometric simulations can predict the effect of any arbitrary policy change, but rather implies that the effects of some types of policy change can be tracked in valid policy simulations“ (GORDON 1976: 57).

Empirische Tests der Lucas-Kritik relativieren deren Relevanz für makroökonomische Modellierungen und Simulationen (s. z.B. CHIRINKO 1988, ERICSSON/IRONS 1995, MUELLBAUER/LATTIMORE 1995, MANKIW 2000, FAIR 2004, FUHRER/RUDEBUSCH 2004).⁷⁷ Die Lucas-Kritik sei im Wesentlichen ein Möglichkeitstheorem. HENDRY (2000) zeigt, dass vernünftige Wirtschaftssubjekte in einer nicht-stationären Welt ihr Handeln im Gegenteil auf robuste Prognoseregeln abstützen, welche gegenüber Politikänderungen invariant sind. Dadurch wird die Anwendung von modellkonsistenten Erwartungen in Frage gestellt. Diese sind weder rational noch robust, es sei denn, das Modell sei für die Zukunft korrekt spezifiziert, was jedoch eine unmögliche Anforderung an makroökonomische Modelle darstellt: „Rational agents would be wise not to use model-based expectations“ (HENDRY 2000: 1).

Dieser Befund wird durch Untersuchungen der Erwartungsbildung von Unternehmen erhärtet (LYNN ET AL. 1999; NEELY ET AL. 2001; WALLANDER 1999): „What most successful managers are really doing – as research shows – is to cautiously move along the assumption that the weather tomorrow will be about the same as today. Simultaneously they are looking for new opportunities that might arise and changes in the environment that form the basis for the activities of the company“ (WALLANDER 1999: 418). Die Organisationsforschung betrachtet die Unternehmenswirklichkeit bzw. das Unternehmensumfeld als Konstruktion (s. z.B. SHAPIRA 1997). Entscheidungsalternativen sind nicht einfach gegeben. Sie müssen konstruiert werden. Die Zukunft erschliesst sich nur aus der Gegenwart.

Gemäss dem Konzept der begrenzten Rationalität („bounded rationality“, s. z.B. DUNN 2001) ist die zukünftige Entwicklung für die Einzelnen zwar grundsätzlich antizipierbar. Die Informationsbeschaffung ist jedoch teuer und die Wirkungszusammenhänge sind zu komplex, so dass genaue Prognosen schwierig oder unrentabel sind. Die Wirtschaftssubjekte richten sich bei ihren Handlungen daher nicht nach exakten Prognosen sondern beispielsweise nach Faustregeln .

⁷⁷ LAMPART/FRICK (2005) untersuchten den Einfluss von Erwartungen bei der Preisbildung im Schweizer Detailhandel. Dabei zeigte sich, dass das adaptive Moment deutlich überwiegt.

Vertreter der post-keynesianischen Ökonomie nehmen diesbezüglich eine etwas radikalere Position ein. Die Zukunft ist fundamental unsicher, die künftige Welt ist offen. Aus Zusammenhängen und Regelmässigkeiten in der Vergangenheit lassen sich keine zuverlässigen Aussagen über die künftige Entwicklung ableiten. Optimierung von Nutzen, Gewinn usw. ist sowohl kurz- wie langfristig riskant (ROSSER 2001). An der neoklassischen Theorie wird kritisiert, dass diese nur eine logische Zeit kennt, d.h. dass die Zukunft auf die Gegenwart projizierbar ist und umgekehrt. Tatsächlich seien die Wirtschaftssubjekte aber historische Subjekte, welche bei ihren wirtschaftlichen Entscheidungen und Handlungen nur über ein spezifisch historisches Wissen bzw. einen spezifisch historischen Erkenntnisstand („epistemic uniqueness“) verfügen. Wissen ist zeitspezifisch: „The individual knows different things in different ways at different times“ (VICKERS 1995:218). In Bezug auf die Zukunft bedeutet dies, dass das künftige Wissen erst in der Zukunft bekannt sein wird. „The future [...] is not only unknown, it is unknowable“ (ibid.).⁷⁸

LEEPER und ZHA (1999) betrachten unter dem Gesichtspunkt der Lucas-Kritik politische Massnahmen als relevant, welche die Wirtschaftssubjekte dazu motivieren, vom „Business as usual“ abzuweichen und somit ihr Verhalten zu ändern. Ein grosser Teil der politischen Massnahmen hat jedoch „laufenden Charakter“, d.h. dass einzelne Massnahmen zwar das Verhalten einzelner Akteure verändern können (neue gesetzliche Grundlagen für einzelne Branchen etc.), die Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft jedoch marginal sind. Es wäre irrational bzw. mit zu hohen Kosten verbunden, wenn alle Akteure solchen politischen Entscheiden mit einer Veränderung ihrer Reaktionsparameter Rechnung tragen würden.

Gegenwärtig werden in makroökonomischen Simulationen oft „naive“, „historische“ Erwartungsbildungsmodelle unterstellt (BRAYTON/TINSLEY 1996)⁷⁹ oder es wird auf die explizite Modellierung von Erwartungen verzichtet (STALDER 2001)⁸⁰. In Bezug auf die Ergebnisse der Politiksimulationen, welche mit dem vorliegenden Mo-

⁷⁸ Eine gute Übersicht über verschiedene ökonomische Handlungstheorien gibt TANNER (2004).

⁷⁹ Beim neuen Quartalsmodell der Bank of England betrifft dies die exogenen Variablen, welche als autoregressive Prozesse modelliert werden (s. HARRISON ET AL. 2005).

⁸⁰ Simulationen mit modellkonsistenten Erwartungen „können als ‚Benchmark‘-Lösung des Modells zur Abschätzung der Implikationen eines perfekt vorausschauenden Verhaltens der Wirtschaftsakteure von Interesse sein. In Wirklichkeit sind solche Effekte im Allgemeinen aber nicht oder nur in sehr abgeschwächter Form zu beobachten“ (STALDER 2001: 65). In Bezug auf geldpolitische Massnahmen bedeutet das: „Dies ist nicht unbedingt als irrationales Verhalten der Wirtschaftssubjekte zu interpretieren, sondern kann ebenso gut eine Folge der real existierenden Unsicherheiten hinsichtlich des zukünftigen geldpolitischen Kurses in der Schweiz und im Ausland sein“ (A.a.O.: 83).

dell durchgeführt werden sollen, stellt sich nun die Frage, inwiefern die Annahme modellkonsistenter Erwartungen zu einem anderen Ergebnis führt als die im Modell implementierte adaptive Erwartungsbildung. In explorativem Sinne werden in der Folge einzelne zentrale Modellelemente durch Gleichungen mit modellkonsistenter Erwartungsbildung ersetzt. Die Modellierungsstrategie entspricht derjenigen, welche im Weltmodell von TAYLOR (1993) bzw. bei der Schätzung der geldpolitischen Reaktionsfunktionen von CLARIDA ET AL. (2000) zur Anwendung kam: Eine theoretisch hergeleitete Gleichung wird empirisch mit Generalised Method of Moments (GMM) geschätzt. Bei der Anwendung des GMM-Verfahrens wird unterstellt, dass den Wirtschaftssubjekten über den Stützbereich der Gleichung keine systematischen Erwartungsfehler unterliefen resp. dass die kumulierte Differenz zwischen den Beobachtungen und den Erwartungen null ist.⁸¹ Modellkonsistente Erwartungen werden unterstellt bei der Reaktionsfunktion der Geldpolitik (Erklärung der Kurzfristzinsen), dem Euro/Franken-Wechselkurs, den Langfristzinsen, dem BIP-Deflator (Produzentenpreise) und dem privaten Konsum.⁸²

3.4.2 Ergänzende Modellschätzungen

3.4.2.1 Kurzfristzinsen

Unterstellt wird gemäss der Spezifikation von CLARIDA ET AL. (2000), dass die Geldpolitik über den nominalen Kurzfristzins r die Konsumteuerung π und die realwirtschaftliche Entwicklung – gemessen an der Kapazitätsauslastung x – zu beeinflussen versucht, so dass

$$E\left\{\left[r_t - (1 - \rho)(rr^* - (\beta - 1)\pi^* + \beta\pi_{t,k} + \gamma x_{t,k}) + \rho r_{t-1}\right] \mathbf{z}_t\right\} = 0$$

mit rr^* als konstantem, langfristig gewünschtem Realzins und \mathbf{z} als ein Vektor von Instrumenten, welcher die für die Nationalbank bei der Bestimmung ihrer Geldpolitik relevante Information abbildet.

⁸¹ Eine kritische Darstellung dieser Methode findet sich in FUHRER/RUDEBUSCH (2004): Die Qualität der GMM-Schätzung ist bei finiten Stichproben insbesondere abhängig davon, ob die gewählten Instrumente die Variation der Rechthandvariablen ausreichend erklären können.

⁸² Bei den Unternehmensinvestitionen wird unterstellt, dass keine Lieferengpässe für Investitionsgüter entstehen. Für die Unternehmen ergibt sich somit kein Anreiz, vorzeitig Investitionsgüter zu beschaffen. Bei einem Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und somit ihrer Kapazitätsauslastung werden sie Ausrüstungen mit der neusten Technologie bzw. die profitabelsten Ausrüstungen beschaffen.

KURZFRISTZINSEN (SRATE)

Method: Generalized Method of Moments

Sample: 1983:1 2001:4

Included observations: 76

Kernel: Bartlett, Bandwidth: Fixed (3), No prewhitening

Simultaneous weighting matrix & coefficient iteration

SRATE/100=(1-SRRE(1))*SRRE(2)+(1-SRRE(1))*SRRE(3)*(@MOVAV(DLOG(PCONSP(3)),2))+
+(1-SRRE(1))*SRRE(6)*(GDP/YC)+SRRE(5)*SRATE_EU/100+SRRE(1)*SRATE(-1)/100

Instrument list: GDP(-1)/YC(-1) GDP(-2)/YC(-2) GDP(-3)/YC(-3) GDP(-4)/YC(-4) DLOG(WACT(-1)) DLOG(WACT(-2))
DLOG(WACT(-3)) DLOG(WACT(-4)) SRATE(-2) SRATE(-3) SRATE(-4) DLOG(PF(-1)) DLOG(PF(-2)) DLOG(PF(-3))
DLOG(PF(-4)) DLOG(WKN(-1)) DLOG(WKN(-2)) DLOG(WKN(-3)) DLOG(WKN(-4)) SRATE_EU(-1) SRATE_EU(-2)
SRATE_EU(-3) SRATE_EU(-4) DLOG(PHR(-1)) DLOG(PHR(-2)) DLOG(PHR(-3)) DLOG(PHR(-4))

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
SRRE(1)	0.464825	0.039552	11.75236	0.0000
SRRE(2)	-0.164416	0.036433	-4.512846	0.0000
SRRE(3)	2.148974	0.163818	13.11805	0.0000
SRRE(6)	0.176551	0.040528	4.356284	0.0000
SRRE(5)	0.387613	0.041242	9.398466	0.0000

R-squared	0.958167	Mean dependent var	0.042126
Adjusted R-squared	0.955811	S.D. dependent var	0.022806
S.E. of regression	0.004794	Sum squared resid	0.001632
Durbin-Watson stat	1.508826	J-Test (p-Value)	0.853800

In die Schätzung geht die Konsumteuerung als gleitender 2-Perioden-Durchschnitt der Vorperiodenteuerung zum Zeitpunkt t+3. Was den Output-Gap betrifft zielt die Geldpolitik nicht auf die künftige Kapazitätsauslastung, sondern auf die laufende. Zusätzlich gehen die Euromarktsätze für dreimonatige Euroanlagen als Erklärungsvariable in die Gleichung ein. Instrumente sind die Kapazitätsauslastung, das Wachstum des Welt-BIPs, die Schweizer Kurzfristzinsen, die EU-Kurzfristzinsen, die Produzentenpreise, der nominale Aussenwert des Frankens, sowie die Schweizer Mietteuerung, welche jeweils mit maximal vier Quartalen Verzögerung in die Schätzung eingehen. Die Überidentifikations-Restriktionen binden gemäss J-Test (p-Wert dieser Null-Hypothese ca. 0.85).

Die geschätzten Koeffizienten bewegen sich im Bereich der Schätzung von CLARIDA ET AL. (2000): Ein 1-prozentiger Anstieg der erwarteten Teuerung gegenüber dem Vorquartal impliziert eine Erhöhung der Kurzfristzinsen um knapp 2.15 Prozentpunkte, während ein Anstieg der Kapazitätsauslastung um 1 Prozentpunkt mit einem Zinsschritt von etwas weniger als 0.18 Prozentpunkte

einhergeht. Die Nationalbank gestaltet ihre Zinspolitik zu rund 54 Prozent vorausschauend und zu ungefähr 46 Prozent adaptiv.

3.4.2.2 Euro/Franken-Kurs

Der Euro/Franken-Kurs bestimmt sich kurzfristig teilweise über Zins-, teilweise über Kaufkraftparität. Langfristig gelten beide Paritäten. In Bezug auf die Zinsparität gilt allerdings die Einschränkung, dass sich diese nicht vollständig einstellt, sondern nur abzüglich des so genannten schweizerischen Zinsbonus, der hier als Mittelwert über den Beobachtungszeitraum auf 1.45 Prozent fixiert wird.

EURO/FRANKEN-WECHSELKURS (WKEUROFR)

Method: Generalized Method of Moments

Sample: 1983:1 2001:4

Included observations: 76

Kernel: Bartlett, Bandwidth: Fixed (3), No prewhitening

Simultaneous weighting matrix & coefficient iteration

$$\text{LOG(WKEUROFR)} = (1 - \text{WKRE}(1)) * (\text{WKRE}(2) + \text{WKRE}(3) * \text{LOG(WKEUROFR}(1) / (1 + \text{SRATE_EU}/100 - \text{SRATE}/100 - 0.0145))) + (1 - \text{WKRE}(3)) * (\text{LOG(PCONS_GE)} - \text{LOG(PF)})) + \text{WKRE}(1) * \text{LOG(WKEUROFR}(-1))$$

Instrument list: LOG(WKEUROFR(-2)) LOG(WKEUROFR(-3)) LOG(WKEUROFR(-4)) SRATE_EU(-1) SRATE_EU(-2) SRATE_EU(-3) SRATE(-1) SRATE(-2) SRATE(-3) SRATE_US(-1) SRATE_US(-2) SRATE_US(-3) LRATE LRATE(-1) LRATE(-2) LRATE(-3) LRATE_EU DLOG(PCONS_GE(-1)) DLOG(PCONS_GE(-2)) DLOG(PCONS_GE(-3))

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
WKRE(1)	0.205615	0.091264	2.252984	0.0273
WKRE(2)	-0.008776	0.002154	-4.074113	0.0001
WKRE(3)	0.848724	0.044426	19.10438	0.0000
R-squared	0.846555	Mean dependent var	-0.079333	
Adjusted R-squared	0.842351	S.D. dependent var	0.038583	
S.E. of regression	0.015320	Sum squared resid	0.017132	
Durbin-Watson stat	2.004614	J-Test (p-Value)	0.857574	

Der Euro/Franken-Kurs passt sich stärker an die Zinsparität an als an die Kaufkraftparität. Die entsprechenden Koeffizienten betragen 0.85 resp. 0.15. Dieses Ergebnis ist in Anbetracht der Tatsache, dass Wechselkurse viel stärker durch Entwicklungen auf den Finanz- als auf den Gütermärkten bestimmt werden, plausibel. Die adaptive Komponente hat hier im Vergleich zur Gleichung für die Kurzfristzinsen mit einem Koeffizienten von knapp 0.21 eine geringere Bedeutung.

Als Instrumentenvariablen gehen der verzögerte Euro/Franken-Kurs, die Franken-, Euro-, US-Dollar-Kurzfristzinsen, die Schweizer und die Euro-Langfristzinsen sowie die deutsche Konsumteuerung in die Gleichung ein. Die Überidentifikations-Restriktionen binden (p-Wert des J-Tests 0.86).

3.4.2.3 Langfristzinsen

Die Spezifikation der Gleichung für die Schweizer Langfristzinsen $LRATE$ wird vollständig von STALDER (2001) übernommen. Diese folgen der Fristenstruktur, d.h. sie ergeben sich in Abhängigkeit von den Kurzfristzinsen über einen Anlagehorizont von vier Jahren einschliesslich einer Liquiditätsprämie. Die Liquiditätsprämie beträgt 0.47 Prozent und entspricht der mittleren Abweichung der Langfristzinsen von der erwähnten Fristenstruktur über den Beobachtungszeitraum.

$$LRATE_t = \frac{1}{16} \sum_{i=0}^{i=15} SRATE_{t+i} + 0.47$$

3.4.2.4 BIP-Deflator zu Faktorkosten (Produzentenpreise)

Anstelle der laufenden Lohnstückkosten bestimmen nun die erwarteten die Preisentwicklung. Die Unternehmen lassen sich zudem in der Preisgestaltung von der für die nächste Periode erwarteten Konjunkturentwicklung leiten. Je höher die mutmassliche Kapazitätsauslastung, desto grösser der Markup über den Kosten.

BIP-DEFLATOR ZU FAKTORKOSTEN (PF)

Method: Generalized Method of Moments

Sample: 1983:2 2001:4

Included observations: 75

Kernel: Bartlett, Bandwidth: Fixed (3), No prewhitening

Simultaneous weighting matrix & coefficient iteration

LOG(PF)=PFRE(1)+PFRE(2)*(LOG(WAGE(1)*LC(1)/YC (1))+PFRE(3)*GDP(1)/YC(1))+(1-PFRE(2))*LOG(PF(-1))

Instrument list: LOG(PF(-2)) LOG(PF(-3)) LOG(PF(-4)) LOG(WAGE*LC/YC) LOG(WAGE(-1)*LC(-1)/YC(-1))
LOG(WAGE(-2)*LC(-2)/YC(-2)) LOG(GDP/YC) LOG(GDP(-1)/YC(-1)) LOG(GDP(-2)/YC(-2)) LOG(WKN) LOG(WKN(-1))
LOG(WKN(-2)) LOG(LTOTV/LFPOT) LOG(LTOTV(-1)/LFPOT(-1)) LOG(LTOTV(-2)/LFPOT(-2)) LOG(PHR) LOG(PHR(-1))
LOG(PHR(-2))

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
PFRE(1)	0.186580	0.038815	4.806859	0.0000
PFRE(2)	0.097045	0.007477	12.97999	0.0000
PFRE(4)	1.729126	0.324036	5.336218	0.0000

R-squared	0.998261	Mean dependent var	4.462262
Adjusted R-squared	0.998213	S.D. dependent var	0.120902
S.E. of regression	0.005111	Sum squared resid	0.001881
Durbin-Watson stat	2.222829	J-Test (p-Value)	0.498659

Gemäss dieser Schätzung erfolgt die Preisanpassung ausgesprochen langsam. Die erwarteten Kosten bestimmen den laufenden Preis zu rund 10 Prozent. Die übrigen 90 Prozent werden adaptiv aus dem Preisniveau der Vorperiode gebildet. Als Instrumente wurden die Produzentenpreise aus vier zurückliegenden Perioden, die Lohnstückkosten, die Kapazitätsauslastung, der nominale Aussenwert des Franken, ein Indikator für die Anspannung auf dem Arbeitsmarkt sowie die Mietpreise verwendet. Die Überidentifikations-Restriktionen binden (p-Wert des J-Tests 0.50).

3.4.2.5 Privater Konsum

Die Spezifikation der Gleichung lehnt sich an das Weltmodell von TAYLOR (1993) an. Der private Konsum ist abhängig vom permanenten Einkommen. Dieses ist definiert als

$$YP_t = \sum_{i=0}^9 (0.9)^i YDISPBR_{t+i},$$

wobei aufgrund der stärkeren Gewichtung der näher in der Zukunft liegenden real verfügbaren Einkommen eine gewisse Gegenwartspräferenz ins Modell eingeht.

PRIVATER KONSUM (CONSP)

Method: Generalized Method of Moments

Sample: 1983:1 2001:4

Kernel: Bartlett, Bandwidth: Fixed (3), No prewhitening

Simultaneous weighting matrix & coefficient iteration

$$\text{LOG}(\text{CONSP}) = \text{CRE}(1) + \text{CRE}(2) * \text{LOG}(\text{CONSP}(-1)) +$$
$$+ (1 - \text{CRE}(2)) * (\text{CRE}(3) * \text{LOG}(\text{YDISPBR} + 0.9 * \text{YDISPBR}(1) + 0.9^2 * \text{YDISPBR}(2) + 0.9^3 * \text{YDISPBR}(3) + 0.9^4 * \text{YDISPBR}(4) +$$
$$+ 0.9^5 * \text{YDISPBR}(5) + 0.9^6 * \text{YDISPBR}(6) + 0.9^7 * \text{YDISPBR}(7) + 0.9^8 * \text{YDISPBR}(8) + 0.9^9 * \text{YDISPBR}(9))$$

Instrument list: LOG(CONSP(-2)) LOG(CONSP(-3)) LOG(YDISPBR(-2)) LOG(YDISPBR(-3)) LRATE(-1) LRATE(-2) LRATE(-3)
LOG(WACT) LOG(WACT(-1)) LOG(WACT(-2)) LOG(WACT(-3)) LOG(UNEMPOFF(-1)) LOG(UNEMPOFF(-2))
LOG(UNEMPOFF(-3)) LOG(WKN(-1)) LOG(WKN(-2)) LOG(WKN(-3))

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
CRE(1)	0.498891	0.056585	8.816724	0.0000
CRE(2)	0.415732	0.051929	8.005801	0.0000
CRE(3)	0.782618	0.004993	156.7390	0.0000

R-squared	0.994622	Mean dependent var	10.92262
Adjusted R-squared	0.994475	S.D. dependent var	0.080678
S.E. of regression	0.005997	Sum squared resid	0.002625
Durbin-Watson stat	1.731137	J-Test (p-Value)	0.591327

Der laufende private Konsum wird gemäss dieser Schätzung zu knapp 60 Prozent über die erwarteten Einkommen bestimmt. Die adaptive Komponente macht dementsprechend rund 40 Prozent aus. Im Vergleich zu den Schätzungen von TAYLOR (1993)⁸³ für die USA, Kanada, Japan, Frankreich und dem Vereinigten Königreich bewegt sich der geschätzte Koeffizient für den um eine Periode verzögerten privaten Konsum eher am unteren Rand.

3.4.3 Modellkonsistente vs. adaptive Erwartungen in Politiksimulationen

Wie eingangs erwähnt kann es in Bezug auf die Wirkungen wirtschaftspolitischer Interventionen von Bedeutung sein, ob diese von den Wirtschaftssubjekten in ihrem Handeln antizipiert werden oder nicht. Im Sinne eines Benchmark-Szenarios werden hier exemplarisch die Auswirkungen folgender Szenarien mit dem Modell mit modellkonsistenten Erwartungen simuliert:

⁸³ Taylor gliedert den privaten Konsum in drei Variablen, in den Konsum dauerhafter und nicht-dauerhafter Waren sowie von Dienstleistungen. Diese Gliederung ist für die Schweiz aufgrund fehlender Daten leider nicht möglich.

1. Fiskalische Schocks

- Erhöhung der realen öffentlichen Bauinvestitionen um 1 BIP-Prozent während eines Jahres;
- Senkung des Durchschnittssteuersatzes bei den direkten Steuern der privaten Haushalte während eines Jahres um 1 Prozentpunkt;
- Senkung des Mehrwertsteuersatzes um 1 Prozentpunkt während eines Jahres.

2. Monetäre Schocks

- Erhöhung der Schweizer Kurzfristzinsen um 1 Prozentpunkt während eines Jahres.

Dabei ist vor allem von Interesse, inwiefern das Modell mit modellkonsistenten Erwartungen Ergebnisse produziert, welche erheblich von denjenigen mit adaptiven Erwartungen abweichen. Zunächst werden die Auswirkungen einer Erhöhung der öffentlichen Bauinvestitionen um 1 BIP-Prozent während eines Jahres simuliert und ausführlich dargestellt. Die Gegenüberstellung der Simulationsergebnisse der übrigen Szenarien erfolgt in etwas geraffter Form.

Bei den Simulationen mit modellkonsistenten Erwartungen wird unterstellt, dass die Wirtschaftssubjekte bei Simulationsbeginn, der rund 5 Jahre vor der wirtschaftspolitischen Intervention angesetzt wird, bereits über Zeitpunkt und Ausmass der Intervention Bescheid wissen. Diese Annahme muss jedoch als sehr extrem bezeichnet werden. Insbesondere was geldpolitische Interventionen betrifft, ist die Antizipierung einer Intervention, wenn überhaupt, in der Regel nur kurz vorher möglich. Bei den finanzpolitischen Interventionen hingegen kann dieser Zeitraum etwas länger sein. Er dürfte jedoch zwei Jahre kaum übersteigen.

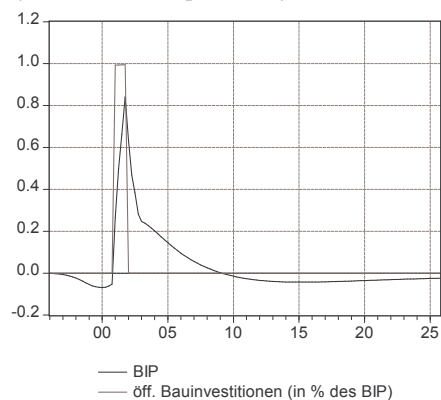
3.4.3.1 Simulation einer Erhöhung der öffentlichen Bauinvestitionen

Im Gegensatz zum Modell mit adaptiver Erwartungsbildung führen modellkonsistente Erwartungen zu einer Reaktion der Modellvariablen bevor die erwartete Erhöhung der öffentlichen Bauinvestitionen eintritt (s. Grafik 3.14 und Grafik 3.15). Diese Antizipierungseffekte haben ihren Ausgangspunkt im Wesentlichen bei den Langfristzinsen. Die Reaktion der Geldpolitik auf die infolge der höheren Bauinvestitionen gestiegene Güternachfrage wird aufgrund der modellierten Fristenstruktur der Zinsen in den Langfristzinsen vorweggenommen. Die höheren Langfristzinsen hemmen den Wohnbau und treiben die Konsumentenpreise über die Mieten im Vergleich zu den Produzentenpreisen in die Höhe. Diese konjunkturdämpfende Wirkung der höheren Langfristzinsen hat vorübergehend eine Reduktion der Kurz-

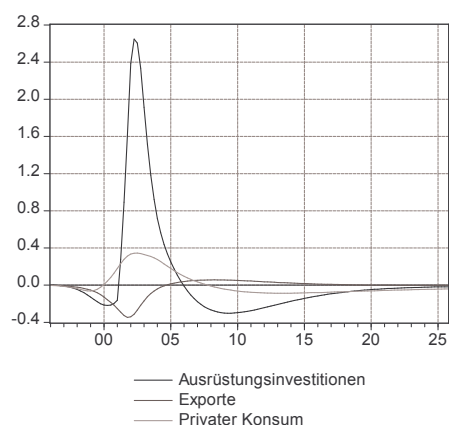
fristzinsen (weniger restriktive Geldpolitik) zur Folge, zudem sinken die Produzentenpreise. Dadurch erhöht sich der Aussenwert des Frankens. Die Exporte sinken unter den Basispfad. Die Beschäftigung geht zurück, was sich über die tieferen erwarteten Einkommen negativ auf den privaten Konsum auswirkt. Demzufolge kommt das BIP bis zur exogenen Erhöhung der öffentlichen Bauinvestitionen unter die Werte des Basisszenarios zu liegen. Mit der Erhöhung der Bauinvestitionen wendet sich die Entwicklung. Das BIP steigt deutlich über den Basispfad. Die Beschäftigung und demzufolge auch die Einkommen steigen. Diese Entwicklung wird allerdings von den privaten Haushalten vorweggenommen: Die privaten Konsumausgaben steigen bereits mehrere Quartale vor der Einkommenssteigerung über den Basispfad. Auch die Geldpolitik antizipiert den Nachfrageanstieg und erhöht zwei Quartale vorher die Kurzfristzinsen. Mit dem Anstieg der Kurzfristzinsen beginnt sich der Franken abzuwerten (Zinsparität). Dadurch verbessert sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exporteure. Die Exporte erholen sich im Vergleich zum Basisszenario, was die Güternachfrage stützt.

Grafik 3.14: Simulation – Anstieg der öff. Bauinvestitionen um 1 BIP-Prozent
 Abweichungen geg. Basisszenario a) bis e) in Prozent, e) und f) in Prozentpunkten

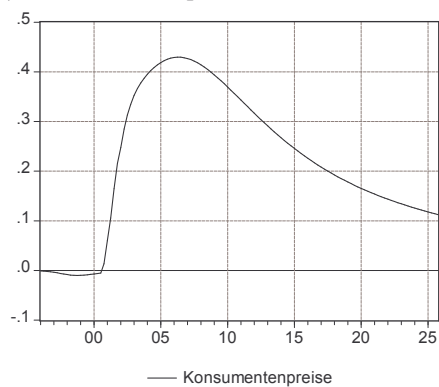
a) Bruttoinlandprodukt/öff. Bauinvestitionen



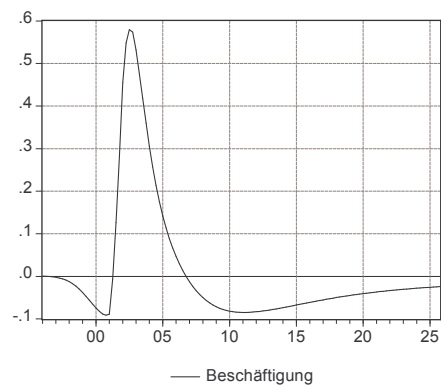
b) BIP-Verwendungskomponenten



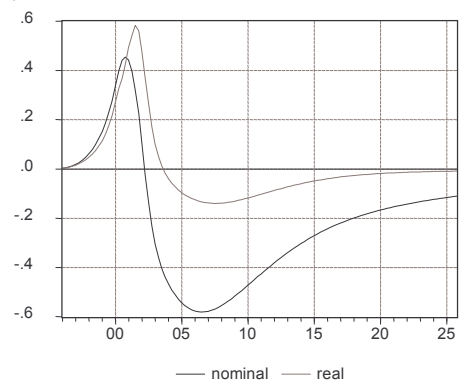
c) Konsumentenpreise



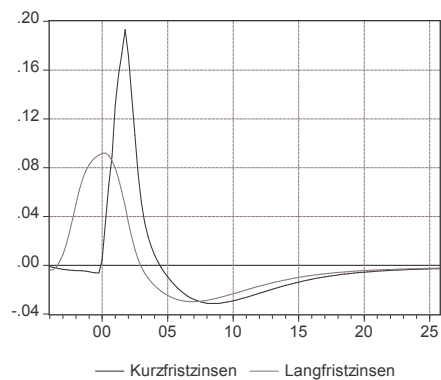
d) Beschäftigung



e) Aussenwert des Franks

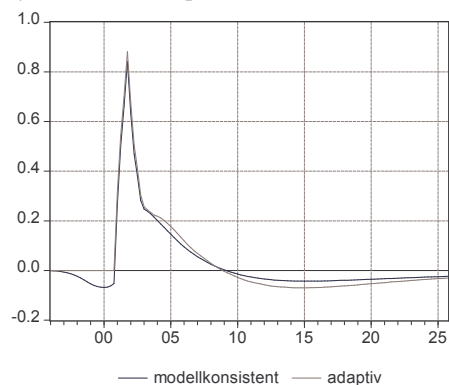


f) Zinsen

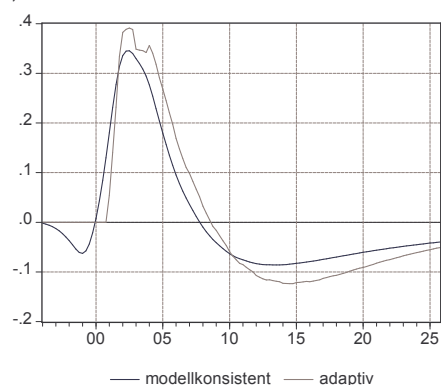


Grafik 3.15: Simulationsvergleich: Adaptive vs. modellkonsistente Erwartungen
 Abweichungen geg. Basisszenario a) bis e) in Prozent, e) und f) in Prozentpunkten

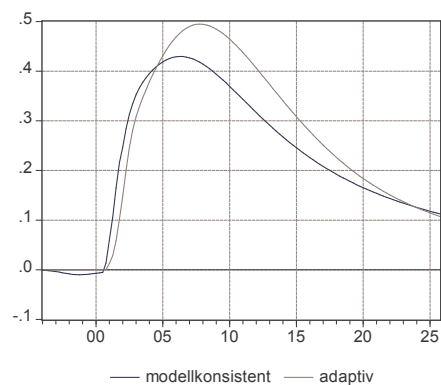
a) Bruttoinlandprodukt



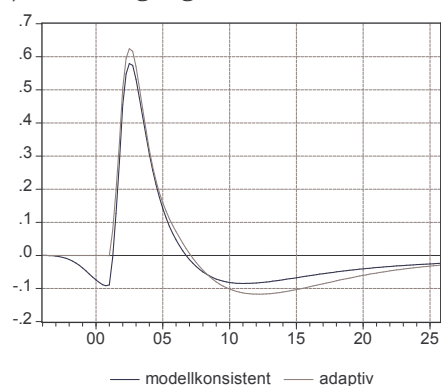
b) Privater Konsum



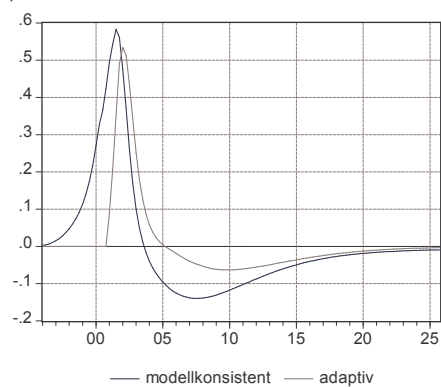
c) Konsumentenpreise



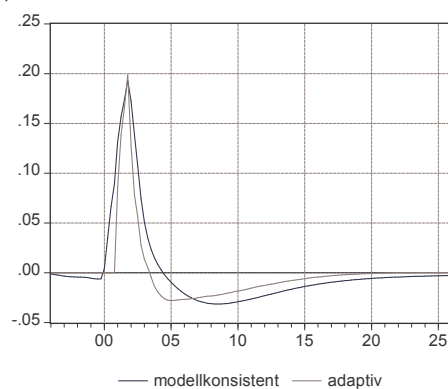
d) Beschäftigung



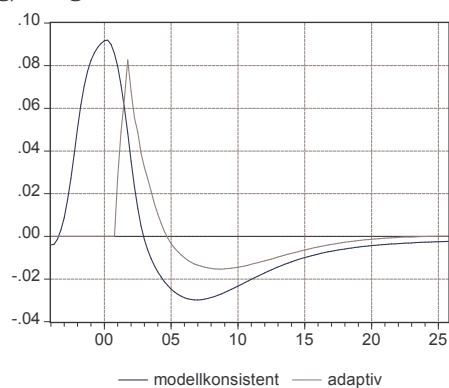
e) Realer Aussenwert des Franks



f) Kurzfristzinsen



g) Langfristzinsen



Die Multiplikatorwirkungen dieser Erhöhung der öffentlichen Bauinvestitionen um 1 BIP-Prozent über 4 Quartale sind in Tabelle 3.11 aufgeführt. Wie erwähnt führt der Anstieg der Bauinvestitionen im Modell mit modellkonsistenten Erwartungen im Vorfeld zu einem im Vergleich zum Basisszenario tieferen BIP. Erst mit dem Investitionsimpuls steigt das BIP über den Basispfad. Die Multiplikatorwirkung im Jahre des Investitionsimpulses in Bezug auf das BIP beträgt 0.58 – nur unwesentlich weniger als im Modell mit adaptiven Erwartungen (0.62). Nach 12 Quartalen zieht die Erhöhung der öffentlichen Bauinvestitionen um ein BIP-Prozent insgesamt ein um 1.26 Prozent höheres BIP nach sich, gegenüber 1.35 Prozent bei adaptiven Erwartungen. Rechnet man den negativen Effekt auf das BIP vor Erhöhung der Bauinvestitionen dazu, so ergibt sich ein BIP-Multiplikator über 5 Jahre von 1.14.

Tabelle 3.11

Simulationsvergleich – adaptive vs. modellkonsistente Erwartungen
(Abweichungen gegenüber Basisszenario in Prozent)

Periode	BIP (modellkonsistente Erwartungen)	BIP (adaptive Erwartungen)	öff. Bauinvestitionen (in % des BIP)
-7	-0.054	0.000	0.000
-6	-0.061	0.000	0.000
-5	-0.066	0.000	0.000
-4	-0.068	0.000	0.000
-3	-0.069	0.000	0.000
-2	-0.068	0.000	0.000
-1	-0.063	0.000	0.000
0	-0.053	0.000	0.000
1	0.268	0.316	1.000
2	0.506	0.551	1.000
3	0.672	0.715	1.000
4	0.856	0.902	1.000
5	0.642	0.689	0.000
6	0.477	0.518	0.000
7	0.391	0.422	0.000
8	0.286	0.311	0.000
9	0.251	0.262	0.000
10	0.243	0.249	0.000
11	0.232	0.238	0.000
12	0.219	0.228	0.000

3.4.3.2 Simulation der übrigen Politikszenarioszenarien

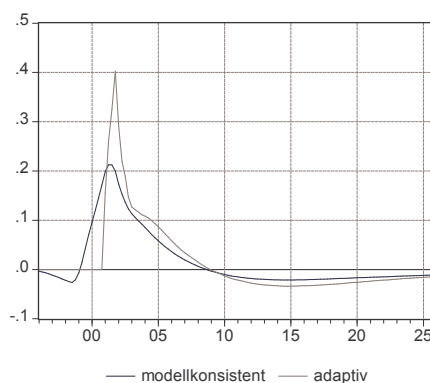
Bei der Simulation der übrigen wirtschaftspolitischen Szenarien wird auf eine detaillierte grafische Darstellung der Auswirkungen auf die einzelnen BIP-Komponenten, sowie auf die monetären Variablen verzichtet. Diese unterscheiden sich nicht wesentlich von den oben dargestellten Reaktionen. Es wird nur noch die BIP-Entwicklung, als diejenige, auf die sich das Hauptaugenmerk richtet, dargestellt.

3.4.3.2.1 Senkung des Durchschnittssteuersatzes bei den direkten Steuern der privaten Haushalte um 1 Prozentpunkt

Die Senkung des Steuersatzes f_{tdir} bei den direkten Steuern der privaten Haushalte führt im Modell mit modellkonsistenten Erwartungen insofern zu einem anderen Ergebnis als bei adaptiven Erwartungen, als die Haushalte ihren Konsum bereits im Vorfeld der Steuersenkung an die neuen Rahmenbedingungen anpassen. So steigt der private Konsum bereits rund 2 Jahre vor der Inkraftsetzung des tieferen Steuersatzes über den Basispfad. Dementsprechend entwickelt sich das BIP. Analog zur vorzeitigen Reaktion auf die Steuersenkung antizipieren die Haushalte auch das Ende der Steuersenkung. Dementsprechend ist die Abweichung des privaten Konsums sowie des BIPs zum Basisszenario in der Phase mit dem tieferen Steuersatz im Modell mit modellkonsistenten Erwartungen geringer als bei adaptiven Erwartungen. Der flachere Verlauf bei modellkonsistenten Erwartungen schlägt sich jedoch insgesamt nicht im Fiskal-Multiplikator nieder. Betrachtet man den Zeitraum von 8 Quartalen vor Steuersenkung bis 8 Quartale nach Steuersenkung, so ist der Multiplikator bei modellkonsistenten Erwartungen mit -0.91 etwas höher als derjenige bei adaptiven Erwartungen (-0.78). Längerfristig nimmt die Differenz jedoch ab.

Grafik 3.16

Senkung der Einkommenssteuern – modellkonsistente vs. adaptive Erwartungen
(Abweichungen vom Basisszenario in Prozent)

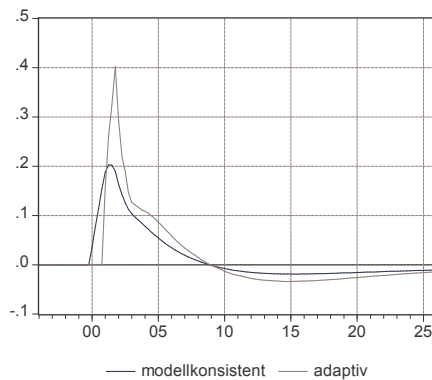


Ein etwas anderes Bild ergibt sich, wenn der Zeithorizont der Wirtschaftssubjekte, innerhalb dessen sie die Steuersenkung antizipieren können, von 5 auf 1 Jahr verkürzt wird. Die Multiplikatorwirkung nimmt nun leicht ab und nähert sich den Ergebnissen im Rahmen des Szenarios mit adaptiver Erwartungsbildung an (s. Grafik 3.17).

Grafik 3.17

Steuersenkung bei den privaten Haushalten – Vergleich der Szenarien bei verkürztem Erwartungshorizont

(Abweichungen vom Basisszenario in Prozent)

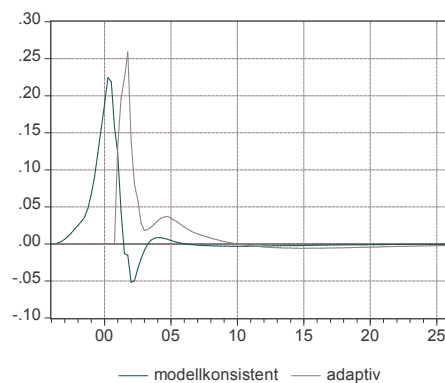


3.4.3.2.2 Senkung des MWSt-Satzes um 1 Prozentpunkt

Beim Szenario einer Senkung des Mehrwertsteuersatzes um 1 Prozentpunkt während eines Jahres resultieren in Bezug auf den Zeitpunkt der maximalen Wirkung dieser wirtschaftspolitischen Massnahme deutliche Unterschiede zwischen den beiden Modellansätzen. Im Modell mit modellkonsistenten Erwartungen ist die Abweichung vom Basisszenario bereits 2 Quartale vor Inkrafttreten der Steuersenkung erreicht. Bei adaptiven Erwartungen hingegen im vierten Quartal der Massnahme. Dieser Unterschied rührt im Wesentlichen daher, dass die Haushalte bei modellkonsistenten Erwartungen dem künftigen real verfügbaren Einkommen bei ihren Konsumententscheidungen eine hohe Bedeutung zumessen. Betrachtet man die Multiplikatorwirkung jedoch über den Zeitraum von 8 Quartalen vor Inkrafttreten der MWSt-Senkung und 8 Quartalen nach Ablauf der Massnahme, so ergeben sich in Bezug auf den Fiskalmultiplikator keine nennenswerten Unterschiede.

Grafik 3.18

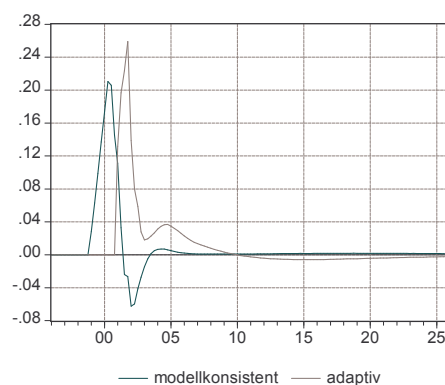
Senkung des MWSt-Satzes um 1 Prozentpunkt während eines Jahres – modellkonsistente vs. adaptive Erwartungen
(BIP, Abweichungen vom Basisszenario in Prozent)



Die Annahme, dass die Wirtschaftssubjekte 5 Jahre im Voraus eine MWSt-Senkung antizipieren, ist sehr extrem. Dem tatsächlichen politischen Entscheidungsprozess angemessener ist ein wesentlich kürzerer Erwartungshorizont in der Grössenordnung von 1 bis 2 Jahren. Diese Verkürzung des Horizonts führt zwar zu keiner Veränderung des Simulationsverlaufes: Unter modellkonsistenten Erwartungen ergibt sich die maximale Wirkung nach wie vor ca. ein halbes Jahr vor Inkrafttreten. Die Multiplikatorwirkung der Massnahme reduziert sich jedoch von -0.52 auf -0.45 .

Grafik 3.19

Senkung des MWSt-Satzes – Vergleich der Szenarien bei verkürztem Erwartungshorizont
(BIP, Abweichungen vom Basisszenario in Prozent)



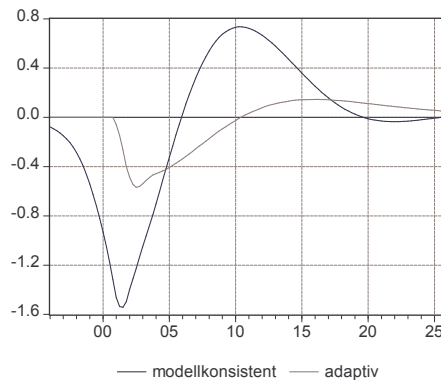
3.4.3.2.3 Erhöhung der Schweizer Kurzfristzinsen um 1 Prozentpunkt

Über den Fristenzusammenhang bei den Zinsen überträgt sich die Erhöhung der Kurzfristzinsen deutlich schneller auf die übrige Wirtschaft als bei adaptiven Erwartungen: Die höheren Kurzfristzinsen werden bereits 15 Quartale vorher in den

Langfristzinsen sichtbar. Dementsprechend stärker sind die realwirtschaftlichen Auswirkungen dieser geldpolitischen Intervention (s. Grafik 3.20).

Grafik 3.20

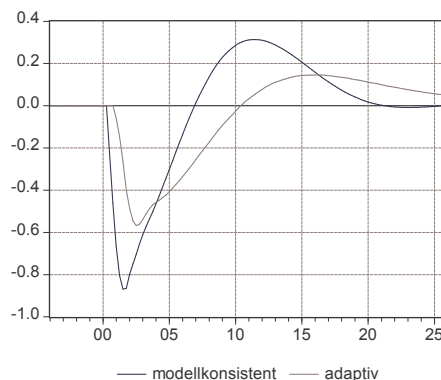
Erhöhung der Kurzfristzinsen – Vergleich der Szenarien
(BIP, Abweichungen vom Basisszenario in Prozent)



Der lange Erwartungshorizont von 5 Jahren dürfte jedoch mit der geldpolitischen Realität wenig zu tun haben. Wesentlich realistischer dürfte ein deutlich verkürzter Zeitraum sein. Unterstellt man, dass die Zinserhöhung den Wirtschaftssubjekten 2 Quartale im Voraus bekannt ist, so fallen die realwirtschaftlichen Wirkungen wesentlich schwächer aus. Doch auch unter diesen Bedingungen ist die Transmission des geldpolitischen Impulses schneller und stärker als unter adaptiven Erwartungen (s. Grafik 3.21). Die Erhöhung der Kurzfristzinsen führt nach 4 Quartalen zu einer Abweichung des BIP gegenüber dem Basisszenario von fast 0.9 Prozent gegenüber 0.4 Prozent bei adaptiven Erwartungen. Nach 8 Quartalen beträgt die Abweichung etwas weniger als 0.7 Prozent gegenüber 0.6 Prozent.

Grafik 3.21

Senkung der Kurzfristzinsen – Vergleich der Szenarien bei verkürztem Erwartungshorizont
(BIP, Abweichungen vom Basisszenario in Prozent)



3.4.3.3 Verwendung von modellkonsistenten oder adaptiven Erwartungen?

Wie einleitend in Kapitel 3.4.1 erwähnt, wird in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur der Annahme modellkonsistenter Erwartungen theoretische Relevanz eingeräumt. Empirisch jedoch konnte diese Annahme nur partiell erhärtet werden. So gesehen haben Modelle mit modellkonsistenten Erwartungen einen gewissen Extremcharakter. D.h. die Ergebnisse aus Simulationen mit solchen Modellen stellen eher Ausnahme- als Regelfälle dar. Wie die Simulation der verschiedenen Politik-szenarien gezeigt hat, ergeben sich im vorliegenden Modell vor allem im Hinblick auf die zeitliche Wirkung wirtschaftspolitischer Massnahmen Abweichungen zwischen modellkonsistenten und adaptiven Erwartungen: Unter modellkonsistenter Erwartungsbildung tritt die Reaktion der übrigen Wirtschaft wesentlich früher ein als bei adaptiver. So gesehen wäre Konjunkturpolitik unter modellkonsistenten Erwartungen wirksamer als unter adaptiven, weil die Wirkungslags deutlich kürzer ausfallen.

Für die folgenden Modellanwendungen im Rahmen der Simulation von Alternativszenarien für die 1980er und 1990er Jahre wird in erster Linie auf das Modell mit adaptiven Erwartungen zurückgegriffen. In begründeten Fällen – d.h. in Fällen bei denen ein Antizipieren der wirtschaftspolitischen Massnahme durch die Wirtschaftssubjekte explizit nachgewiesen werden kann – könnte das Modell mit modellkonsistenten Erwartungen jedoch zum Einsatz kommen.

3.5 Ursachen der langen Stagnation – Folgerungen aus den Modellsimulationen

Durch die Schätzung eines Makromodells für die Schweizer Wirtschaft wurden die der Übersichtsdarstellung in Kapitel 2 zugrunde gelegten Wirkungszusammenhänge ökonometrisch fundiert. Die Simulationsergebnisse zeigen, dass ein neukeynesianisches Strukturmodell mit adaptiven Erwartungen die Schweizer Konjunkturentwicklung über die Zeit von 1983 bis 2001 ziemlich gut reproduzieren kann (s. Kapitel 3.3.1). Dementsprechend ergeben sich Anhaltspunkte für die Ursachen der von 1991 bis 1996 dauernden wirtschaftlichen Schwächephase. Kurzfristige Veränderungen der Auslastung der technischen Kapazitäten sowie Schwankungen der Beschäftigung sind im Modell im Wesentlichen bedingt durch die Nachfrage auf den Gütermärkten. Fundamentale Angebotsparameter wie beispielsweise die Rate des technischen Fortschritts werden über den Simulationszeitraum als konstant unterstellt – kurzfristige Schwankungen der Wirtschaftsaktivität, welche durch solche

Parameter induziert sind, werden daher durch die Spezifikation ausgeschlossen. Diese neukeynesianische Spezifikation wird von den Daten „akzeptiert“. Die Hypothese, dass die Entwicklung der Schweizer Konjunktur über den Beobachtungszeitraum in erster Linie nachfragebedingt war, muss in Einklang mit den Daten nicht verworfen werden.

Aus der geschätzten Rate des technischen Fortschritts und dem als exogen unterstellten Wachstum des Erwerbspersonenpotenzials lässt sich nun das Potenzialwachstum (als Steady-state-Wachstum) der Schweizer Wirtschaft berechnen (s. BARRO/SALA-I-MARTIN 1995). Dieses ist gleich der Summe aus der Rate des technischen Fortschritts von jährlich knapp 1.5 Prozent und der auf Vollzeitäquivalente umgerechneten Zunahme des Erwerbspersonenpotenzials.⁸⁴ Diese betrug von 1981 bis 1990 durchschnittlich 0.8 p.a., von 1991 bis 2001 0.4 Prozent p.a. Über den gesamten Zeitraum von 1981 bis 2001 resultierte eine Zunahme von 2.05 Prozent p.a. Das Potenzialwachstum hat sich in den 1990er Jahren gegenüber den 1980er Jahren leicht verringert. Dies aber aufgrund des geringeren Wachstums des Erwerbspersonenpotenzials.

Tabelle 3.12

Potenzialwachstum der Schweizer Wirtschaft
(gemäss Schätzungen im Makromodell, in Prozent)

Periode	Rate des technischen Fortschritts	Wachstum des Erwerbspersonenpotenzials	Potenzialwachstum
	[1]	[2]	[1]+[2]
1981–2001	1.48	0.57	2.05
1981–1990	1.48	0.77	2.25
1991–2001	1.48	0.38	1.86
<i>1991–1996</i>	<i>1.48</i>	<i>0.64</i>	<i>2.12</i>
<i>1996–2000</i>	<i>1.48</i>	<i>0.05</i>	<i>1.53</i>

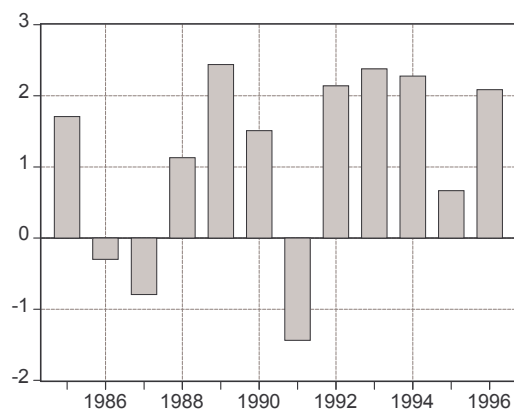
Dass die Schweizer Wirtschaft bis 1996 nahezu stagnierte, kann anhand der Modellschätzungen grösstenteils auf eine zu schwache Nachfrage auf den Gütermärkten zurückgeführt werden. Die lang anhaltend hohe Arbeitslosigkeit ist im Wesentlichen eine Folge dieser Nachfrageschwäche. Die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung nahm weniger stark zu als die Arbeitsproduktivität, so dass die Beschäftigung, gemessen an rechnerischen Vollzeitstellen, abnahm (s. Grafik 3.4). Zu erwähnen ist allerdings, dass der Anstieg der Arbeitsproduktivität in den 1990er Jahren etwas kräftiger ausfiel als in den 1980ern (s. Grafik 3.22). Diese Verschiebung der

⁸⁴ Daten gemäss Beschäftigungsstatistik (BESTA). Der in der Schweizer Wirtschaft beobachtbare Trend zu mehr Teilzeitarbeit wird als angebotsdeterminiert aufgefasst.

Arbeitsnachfrage wird im Modell durch die Entwicklung der relativen Faktorpreise – Lohnsatz im Verhältnis zum Ausrüstungsdeflator – erklärt. Diese entwickelten sich ab 1990, insbesondere aber in den Jahren 1994 bis 1996 zu Ungunsten des Produktionsfaktors Arbeit. Aufgrund der sinkenden Preise für Ausrüstungsgüter⁸⁵ verteuerte sich der Einsatz von Arbeitskräften im Vergleich zu Ausrüstungen, wodurch sich der Anreiz verstärkte, Rationalisierungsinvestitionen zu tätigen (s. Grafik 3.23).

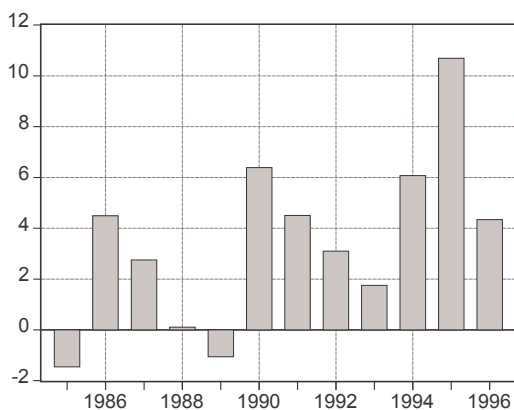
Grafik 3.22

Gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität
(Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozent)



Grafik 3.23

Faktorpreisverhältnis
(Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozent)



Was die Modellierung des Investitionszyklus, namentlich bei den Lager- und Wohnbauinvestitionen, betrifft, stösst die hier verfolgte Modellierungsstrategie an ihre

⁸⁵ Ursachen für diesen Preisrückgang bei den Ausrüstungsgütern sind die Abwertung des Dollars 1994/95, die

Grenzen. Durch die Unterstellung linearer Zusammenhänge sowie langfristiger neoklassischer Gleichgewichte kann der Verlauf dieser Nachfragekomponenten nur unvollständig reproduziert werden. Dies trifft gleichermassen auf die Wechselkursentwicklung zu. Auf das gesamte Modellergebnis wirkt sich diese mangelnde Beschreibungsqualität in Bezug auf die Lager- und Bauinvestitionen vor allem in den Jahren 1988 bis 1991 aus. Die Wachstumsdynamik wird unterzeichnet. In den folgenden Jahren, nicht zuletzt auch in den interessierenden Stagnationsjahren 1994 bis 1996, werden die gesamtwirtschaftlichen Simulationsergebnisse von diesen Schwächen des Modells hingegen wenig getrübt. Das Modell kann die konjunkturelle Entwicklung ziemlich genau abbilden. Im folgenden Kapitel wird es nun darum gehen, über die Simulation von Alternativszenarien die Ursachen für die Nachfrageschwäche genauer herauszuarbeiten. Das Hauptinteresse richtet sich dabei auf die Geld- und Fiskalpolitik.

4 Einfluss monetärer und fiskalischer Faktoren auf den Konjunkturverlauf 1988 bis 1996

Die Schweizer Konjunkturentwicklung von 1988 bis 1996 wurde, wie in Kapitel 2 dargestellt, durch verschiedene fiskalische und monetäre Faktoren geprägt. Die Fiskalpolitik wirkte über weite Strecken konjunkturverstärkend. In der Hochkonjunkturphase wurden Ausgaben deutlich erhöht und Steuern gesenkt. In der konjunkturellen Schwächephase hingegen wirkten ab 1993 Ausgabenkürzungen und Erhöhungen von indirekten Steuern restriktiv. Auf der monetären Seite sind einerseits die verschiedenen Wechselkursschocks zu nennen, welche zunächst das Austauschverhältnis des Frankens gegenüber den EWS-Währungen, ab 1994 auch den US-Dollar-Kurs betrafen, und andererseits die restriktive Ausrichtung der SNB insbesondere im Vorfeld der MWSt-Einführung. Im Folgenden soll mit dem Makromodell für die Schweizer Wirtschaft untersucht werden, in welchem Ausmass diese Faktoren die Schweizer Konjunkturentwicklung beeinflusst haben. Dabei interessiert vor allem, inwiefern sie die Scherenbewegung zwischen der Wirtschaftsentwicklung in der EU und derjenigen in der Schweiz in den Jahren 1994 bis 1996 verursacht haben könnten. Wäre es möglich gewesen, dass die Schweizer Wirtschaft mit einer anderen Wirtschaftspolitik die Konjunkturschwäche nach 1993 hätte überwinden können, wie dies in den Nachbarländern der Fall gewesen war?

In diesem Kapitel werden je drei fiskal- und geldpolitische Alternativszenarien entwickelt und mit dem Makromodell simuliert. Anschliessend wird aus diesen Alternativszenarien ein fiskal- und geldpolitisches Syntheszenario abgeleitet. Die Spezifikation der Alternativszenarien orientiert sich am Evaluationsraster von BORCHARDT (1979), welches in Kapitel 1.3 im Detail erläutert wurde. Grundsätzlich impliziert das, dass streng ökonomische Restriktionen wie beispielsweise die marktwirtschaftliche Bestimmung der Zinsen, zu denen die öffentliche Hand den Kapitalmärkten Kredite aufzunehmen kann, bei der Spezifikation von Alternativszenarien binden. Was die politischen Restriktionen betrifft, bildet das Selbstverständnis der Entscheidungsträger, wie es in Kapitel 2 hergeleitet wurde, ein zentrales Selektionskriterium. Die „Präferenzen“ der wirtschaftspolitischen Akteure werden als gegeben unterstellt: Maxime der Schweizer Finanzpolitik ist eine azyklische Aus-

richtung – antizyklische Interventionen stellen eine Ausnahme dar. Die Geldpolitik orientiert sich in erster Linie an der Preisstabilität.

4.1 Finanzpolitik

Die Schweizer Finanzpolitik hat die Konjunkturentwicklung in den späten 1980er und den 1990er Jahren verstärkt. Gemäss dem Indikator Fiskalimpuls (s. Kapitel 2.1) wirkte sie in der Hochkonjunkturphase 1988 bis 1990 expansiv, 1992 bis 1996 während der Stagnation hingegen restriktiv. Während der florierenden Wirtschaftsentwicklung wurden strukturelle Fehlbeträge angelegt. In der konjunkturellen Schwächephase hingegen wurden diese wieder teilweise abgebaut. Tabelle 4.1 gibt eine Übersicht über die aus einer Konjunkturperspektive bedeuten-

Tabelle 4.1

Bedeutende konjunkturrelevante finanzpolitische Massnahmen 1988 bis 1996

	Bezeichnung der Massnahmen	Konjunkturelle Wirkung
(1985)-1991	Steuersenkungen (Einkommens- und Vermögenssteuern)	+
1988-1991	Stark wachsende staatliche Güternachfrage	+
1.1.1990	Senkung des ALV-Beitragssatzes von 0.6% auf 0.4%	+
1993ff.	Sanierungsmassnahmen 1992 des Bundes	–
1.1.1993	Erhöhung des ALV-Beitragssatzes von 0.4% auf 2%	–
1993-1995	Investitionsprogramm	+
1993-1996	Stagnierende staatl. Güternachfrage (ausser 1994: Investitionsbonus)	–
1994ff.	Sanierungsmassnahmen 1993 des Bundes	–
1.1.1995	Einführung MWSt (Teil der Sanierungsmassnahmen 1993)	–
1.1.1995	Erhöhung des ALV-Beitragssatzes von 2% auf 3%	–
1995ff.	Sanierungsmassnahmen 1994 des Bundes	–

den politischen Massnahmen,⁸⁶ wobei die Entwicklung der staatlichen Güternachfrage (Konsum/Anlageinvestitionen) allerdings nicht eine Massnahme im eigentli-

⁸⁶ Daneben gab es im Transferbereich weitere Massnahmen, welche aber aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu wenig umfangreich sind, um deutliche Wirkung zu erzielen. Zu erwähnen wäre hier beispielsweise der soziale Wohnungsbau. Die staatlichen Ausgaben in diesem Bereich stiegen zwischen 1990 und 1992 von 336 auf 537 Mio. Fr. In den folgenden Jahren bildeten sie sich wieder leicht zurück und beliefen sich 1996 auf 458 Mio. Fr. Weiter zu erwähnen sind Steuererleichterungen für juristische Personen. Diese Massnahmen im Bereich der direkten Steuern sind kurzfristig über entsprechende Einnahmehausfälle zwar relevant für die Staatsrechnungen, nicht aber für den Konjunkturverlauf: Im Rahmen der Modellierung makroökonomischer Zusammenhänge für die Schweizer Wirtschaft konnte kein Zusammenhang zwischen den Investitionen der Unternehmen und deren steuerlicher Belastung gefunden werden. Dies könnte beispielsweise dadurch erklärt werden, dass die Steuerbelastung der Unternehmen in der Schweiz im internationalen Vergleich sehr tief ist (GUTEKUNST/SCHWAGER 2002).

chen Sinn darstellt, sondern eher ein Massnahmenbündel. Sie ist eine Folge von verschiedensten Beschlüssen in den einzelnen Gebietskörperschaften. Detailliertere Erläuterungen zu den Massnahmen finden sich weiter unten. Die Richtung der konjunkturellen Wirkung dieser Massnahmen ist in Spalte 3 aufgelistet mit „+“ als expansiv und „-“ als restriktiv.⁸⁷

Die Evaluation der Schweizer Finanzpolitik über Alternativszenarien erfolgt in drei Teilen. Im ersten Teil wird untersucht, wie gross der Handlungsspielraum der Behörden bei Bund, Kantonen und Gemeinden in den späten 1980er Jahren bei den oben aufgeführten, expansiv wirkenden Massnahmen war. Hätte der Staat eine zurückhaltendere Politik verfolgen können? Wären geringere strukturelle Defizite möglich gewesen? Dazu wird ein erstes Alternativszenario simuliert („verstetigte Finanzpolitik“). Es stellt sich nun die Frage, inwiefern sich die Ausgangslage der Finanzpolitik zu Beginn der Konjunkturschwäche durch eine zurückhaltendere Einnahmen- und Ausgabenpolitik in den späten 1980er Jahren verändert hätte. Hätte sich dadurch ein grösserer Handlungsspielraum für eine weniger restriktive Politik in den 1990er Jahren ergeben? Und wenn ja, in welchem Ausmass? In einem zweiten Alternativszenario werden die Wirkungen einer entsprechenden Politik simuliert („verstetigte Finanzpolitik – Verzicht auf einzelne Sanierungsmassnahmen“). Im dritten Teil der Untersuchung werden die in Tabelle 4.1 aufgeführten Massnahmen der 1980er Jahre als gegeben hingenommen. Es wird untersucht, ob die Schweizer Finanzpolitik trotz den in den 1980er Jahren angelegten strukturellen Defiziten Handlungsalternativen zur Sanierungspolitik hatte, also ob auf gewisse restriktiv wirkende Massnahmen in den 1990er Jahren wenigstens teilweise hätte verzichtet werden können („expansive Finanzpolitik“).

4.1.1 Finanzpolitisches Alternativszenario 1 – „verstetigte Finanzpolitik“

Wie erwähnt haben Bund, Kantone und Gemeinden mit ihrer expansiv wirkenden Einnahmen- und Ausgabenpolitik einerseits die konjunkturelle Anspannung in den späten 1980er Jahren verstärkt und andererseits vor allem über die Steuersenkungen und die Erhöhung der gebundenen Ausgaben (u.a. im Konsumbereich) strukturelle Defizite geschaffen.

⁸⁷ Diese erwartete Richtung der konjunkturellen Wirkung ergibt sich aus den Modellsimulationen in Kapitel 3.

Tabelle 4.2**Bedeutende konjunkturrelevante finanzpolitische Massnahmen in den späten 1980er Jahren**

	Bezeichnung der Massnahmen	Konjunkturelle Wirkung
(1985)-1991	Steuersenkungen (Einkommens- und Vermögenssteuern)	+
1988-1991	Stark wachsende staatliche Güternachfrage	+
1.1.1990	Senkung des ALV-Beitragssatzes von 0.6% auf 0.4%	+

Dieses Einnahmen- und Ausgabegebahren der öffentlichen Hand steht im Widerspruch zu den Bestimmungen der Bundesverfassung, die Bund, Kantone und Gemeinden zu einer konjunkturgerechten Politik verpflichtet. Es stellt sich die Frage, inwiefern der Schweizer Staat Handlungsalternativen zu dieser expansiven Finanzpolitik hatte. Bei der Diskussion dieser Handlungsalternativen stehen – wie in Kapitel 1.3 erläutert – technische bzw. ökonomische Überlegungen im Vordergrund.

4.1.1.1 Steuererleichterungen

Die Steuersenkungen bei den Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen beinhalteten tiefere Steuerfüsse – so wurde beispielsweise im Kanton Zürich der Steuerfuss für die einfache Staatssteuer 1985 von 120 auf 115 Prozent und 1988 schliesslich auf 108 Prozent gesenkt. Im Weiteren wurden Beiträge an die betriebliche und private Altersvorsorge (2. und 3. Säule) steuerbefreit sowie die Belastung der Familien verringert, u.a. im Rahmen des so genannten Sofortprogramms des Bundes, welches 1990 wirksam wurde (s. Kapitel 2.1.3.1). Diese Reduktionen der Steuerbelastung wurden als strukturelle Massnahmen verstanden. Das bedeutet, dass diese Massnahmen bei Abwesenheit eines ausserordentlichen Handlungsbedarfs auch zu einem späteren Zeitpunkt hätten in Kraft gesetzt werden können. Im Kanton Zürich war es nicht eine akute, objektiv gegebene Problemlage als vielmehr eine aufgrund der Überschüsse in der Staatsrechnung entstandene politische Gelegenheit, die zu diesen Steuersenkungen geführt hatte: „Die gedeihliche Entwicklung [...] ermöglichte [...], dass trotz des mit erweiterten und neuen Aufgaben verbundenen Ausgabenwachstums auch steuerliche Entlastungen vorgenommen werden konnten. Damit konnten die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Kanton Zürich verbessert werden“ (REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZÜRICH 1990: 8). Das Sofortprogramm bei der direkten Bundessteuer wurde im August 1987 von der Nationalratskommission initiiert. Der Bundesrat stand diesem Programm eher ablehnend gegenüber. So schreibt er in der Botschaft zum Voranschlag 1988 vom 28. September 1987, dass weder „grosszügig“ Ausgaben für weniger Dringliches

bewilligt, noch Steuersenkungen vorgenommen werden sollen, welche „das Haushaltsgleichgewicht erneut in Frage stellen“ (8). Die KOF ETH warnte bereits im März 1987 davor, dass die Steuersenkungen konjunkturpolitisch zur Unzeit kommen: „Angesichts des zur Zeit hohen Auslastungsgrades des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials wäre eine etwas restriktivere Finanzpolitik keineswegs fehl am Platz. Die zu erwartenden Haushaltsüberschüsse in diesem und dem folgenden Jahr sind aus konjunkturpolitischer Sicht durchaus angebracht und sollten keineswegs zum Anlass für eine Verminderung der Steuerbelastung oder eine Lockerung der Ausgabenentwicklung genommen werden“ (KONJUNKTUR 1987/3: 13)

4.1.1.2 Staatskonsum, öffentliche Investitionen

Was die kräftig gestiegene staatliche Güternachfrage betrifft, ist in Bezug auf die politischen Handlungsalternativen zwischen Investitionen und Konsumausgaben zu unterscheiden. Die Investitionsausgaben sind in der Regel nicht gebunden, so dass eine gewisse zeitliche Steuerung grundsätzlich möglich ist. Eine Verlagerung von Investitionen in Zeiten mit einer tieferen konjunkturellen Auslastung kann auch aus einer engen Budgetoptik vorteilhafter sein, da Projekte aufgrund tieferer Preise kostengünstiger abgewickelt werden können. Anders ist die Ausgangslage bei den staatlichen Konsumausgaben. Diese sind oft gesetzlich gebunden, etwa indem Gesetze eine gewisse Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen vorschreiben (Klassengrößen, Unterrichtspensen, Gesundheitsversorgung etc.). Diese gesetzlichen Bindungen können eine schnelle Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen erschweren. Weiter muss ein Anstieg des Staatskonsums nicht durch Politikhandeln bzw. durch eine Ausweitung des Versorgungsgrades mit öffentlichen Dienstleistungen verursacht sein, sondern kann sich auch durch eine Erhöhung der Anspruchsberechtigten bei gleichbleibender gesetzlicher Grundlage ergeben. Bildungsausgaben beispielsweise können real steigen, wenn aufgrund einer Zunahme der Bevölkerung im schulpflichtigen Alter zusätzliches Lehrpersonal eingestellt werden muss. Weitere Schwierigkeiten bei der Steuerung der realen Kostenentwicklung im Personalbereich können entstehen, wenn die Reallöhne in der Privatwirtschaft stark ansteigen, so dass die öffentliche Hand in gewissem Ausmass mitziehen muss, wenn sie auf dem Arbeitsmarkt konkurrenzfähig bleiben will. Wie Tabelle 4.3 zeigt, machen die Funktionen Bildung, Verwaltung und Gesundheitswesen rund 70 Prozent des gesamten Staatskonsums (als Personal- und Sachaufwand) aus. Das kräftige Wachstum in der Hochkonjunkturphase ist in all diesen Funktionen zu beobach-

ten. Die Ausgabenzurückhaltung von 1993 bis 1996 betraf die Bildung und die Verwaltung am stärksten.

Tabelle 4.3

Nominaler Schweizer Staatskonsum 1988 bis 1996

Jährl. Wachstum in Prozent	1988-1991	1993-1996
Total (Staatskonsum gemäss VGR)	10.5	1.1
Deflator (Staatskonsum gemäss VGR)	4.6	0.0
Total (gemäss Finanzstatistik)*	7.7	2.0
Bildung (28%**)	7.9	2.0
<i>davon Lehrpersonal (13%**)</i>	7.6	1.8
Verwaltung, Justiz, Polizei (21%**)	10.1	2.1
Gesundheitswesen (19%**)	8.9	3.8

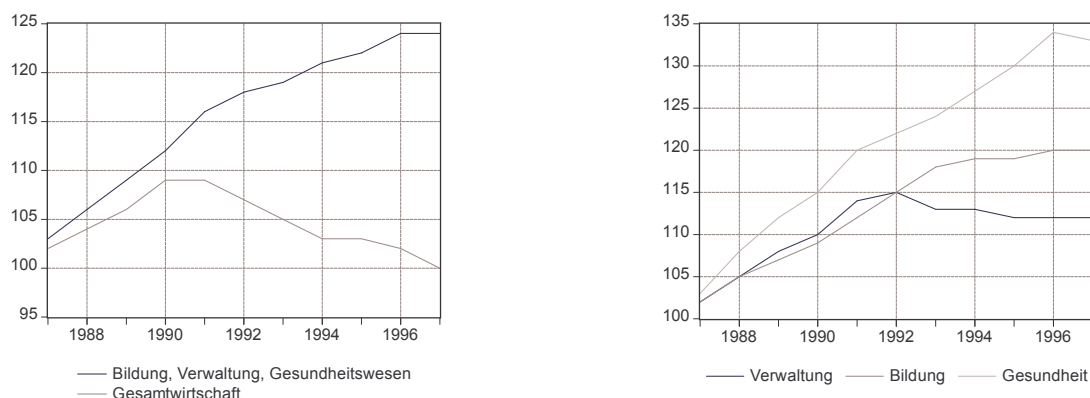
Anm.: Die Abweichungen zwischen den staatlichen Konsumausgaben gemäss volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung VGR und der Finanzstatistik sind leider nicht öffentlich dokumentiert. Für die Untersuchung der konjunkturellen Wirkungen ist die VGR ausschlaggebend. Die Finanzstatistik hat hingegen Indikator-Charakter.

** Personal- und Sachaufwand; ** Anteil am gesamten Personal- und Sachaufwand 1991*

Die Ausgabensteigerungen in Bildung, Verwaltung, Gesundheitswesen während der Hochkonjunkturphase waren nicht nur durch Reallohnerhöhungen etwa im Rahmen von Beförderungen bedingt. Im Gegenteil wurde der Personalbestand stark aufgestockt. Die vollzeitäquivalente Beschäftigung stieg jährlich um rund 3 Prozent (s. Grafik 4.1).

Grafik 4.1

Vollzeitäquivalente Beschäftigung (1986=100)

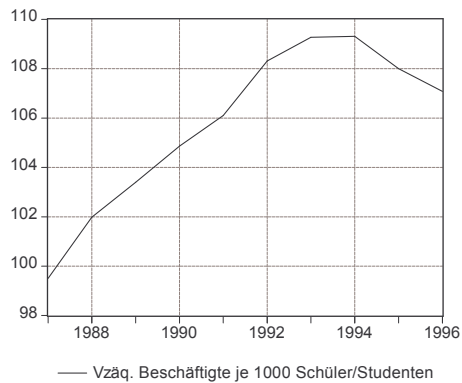


War dieser Beschäftigungsanstieg notwendig zur Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben bzw. zur Erhaltung des Standards beim öffentlichen Dienst oder wurde die Versorgung ausgebaut? Diese Frage ist kaum abschliessend zu beantworten, nicht zuletzt wegen der föderalistischen Struktur des schweizerischen politischen Systems. Hier soll mittels einfachen Indikatoren eine grobe Abschätzung vorgenommen werden, inwiefern der Versorgungsgrad mit öffentlichen Dienstleistungen in der Hochkonjunkturphase von 1988 bis 1990 zugenommen hat. Der öffentliche Versorgungsgrad wird gemessen an der vollzeitäquivalenten Beschäftigung in der Branche Unterrichtswesen pro 1000 SchülerInnen/StudentInnen in der Schweiz für den Bereich Bildung und an der vollzeitäquivalenten Beschäftigung in den Wirtschaftsabteilungen Verwaltung und Gesundheitswesen pro 1000 Personen der ständigen Wohnbevölkerung. Grafik 4.2 zeigt, dass die Beschäftigung pro EmpfängerIn der öffentlichen Dienstleistung in allen drei Bereichen bis 1991 zugenommen hat. In den folgenden Jahren wurde dieser Versorgungsgrad zunächst in der Verwaltung, später im Bereich Bildung wieder reduziert, bis 1996 in der öffentlichen Verwaltung sogar weniger vollzeitäquivalente Beschäftigte pro 1000 Einwohner tätig waren als 1988. Im Gesundheitswesen hingegen wurde der Personalbestand relativ zur Bevölkerung weiter erhöht.

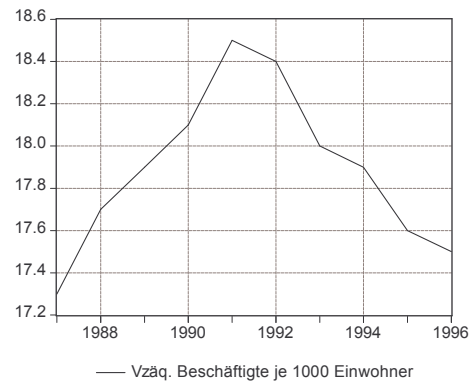
Grafik 4.2

Öffentlicher Versorgungsgrad

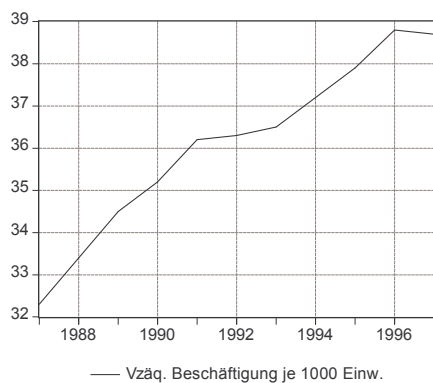
a) Versorgungsgrad Bildungswesen



b) Versorgungsgrad öff. Verwaltung



c) Versorgungsgrad Gesundheitswesen



Die Entwicklung dieser Indikatoren für den Versorgungsgrad mit öffentlichen Dienstleistungen impliziert, dass ein beträchtlicher Teil des Anstiegs bei den öffentlichen Konsumausgaben zur Zeit der expandierenden Schweizer Wirtschaft nicht induziert, sondern durch eine Erhöhung der öffentlichen Serviceleistungen bzw. der Versorgungsstandards bedingt waren. Diese Angebotsausweitung wurde im Laufe der 1990er Jahre in den Bereichen Bildung und insbesondere Verwaltung wieder teilweise rückgängig gemacht, was ebenfalls dahingehend interpretiert werden kann, dass die Erhöhung der Standards bei der Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren nicht einer äusseren Notwendigkeit entsprach. Unter diesem Gesichtspunkt hätte die Schweizer Politik deshalb die öffentlichen Dienstleistungen und somit den Staatskonsum

kontinuierlich wachsen lassen können. Anstelle der kräftigen Zunahme der staatlichen Konsumausgaben von 1988 bis 1991 und der nahezu stagnierenden Entwicklung von 1993 bis 1996 wäre so ein ausgeglichenerer Verlauf – rein ökonomisch aufgrund dieser Versorgungsindikatoren betrachtet – durchaus möglich gewesen.

Die Investitionen der öffentlichen Hand weisen ein noch ausgeprägteres prozyklisches Muster auf als die Konsumausgaben. Die realen öffentlichen Bauinvestitionen – 80 Prozent der staatlichen Anlageinvestitionen sind Bauten – nahmen in der Hochkonjunkturphase von 1988 bis 1990 um 6 Prozent zu; von 1993 bis 1996 resultierte hingegen ein Rückgang von 1.3 Prozent (s. Tabelle 4.4). Dieses Muster findet sich am ausgeprägtesten in den Bauwerkkategorien Bildung, Gesundheit, Kultur sowie sonst. Verkehr, Kommunikation. Im Strassenbau ist es weniger ausgeprägt. Wie bereits erwähnt sind öffentliche Investitionen in wesentlich geringerem Ausmass gesetzlich gebunden als staatliche Konsumausgaben, so dass sich bereits aus dieser Eigenschaft eine gewisse zeitliche Flexibilität bei der Ausführung ergibt. Öffentliche Investitionen würden sich anbieten, um privatwirtschaftlich bedingte Konjunkturschwankungen zu dämpfen, indem entweder die staatliche Investitionstätigkeit verstetigt wird, was vor allem für grosse Gebietskörperschaften eine Option darstellt, oder indem in Hochkonjunkturphasen Investitionsprojekte tendenziell aufgeschoben werden, was bei kleineren Gebietskörperschaften wie Gemeinden ein gangbarer Weg wäre. Ob ein Schulhaus beispielsweise ein, zwei Jahre früher oder später renoviert wird, spielt – ausser bei ausserordentlichen Ereignissen – in der Regel keine grosse Rolle.

Vergleicht man die Indikatoren zum Versorgungsgrad mit öffentlichen Dienstleistungen in Tabelle 4.3 mit der Entwicklung der öffentlichen Bauinvestitionen in Tabelle 4.4 zeigt sich eine gewisse Übereinstimmung. Die Erhöhung der Standards im Konsumbereich korrespondiert mit der Entwicklung der Investitionen: Die Ausweitung des Personalbestandes in Bildung und Verwaltung ging einher mit einer verstärkten Bautätigkeit.

Tabelle 4.4**Reale öffentliche Bauinvestitionen 1988 bis 1996**

Jährl. Wachstum in Prozent	1988-1990	1993-1996
Total	6.0	-1.3
Bildung, Gesundheit, Kultur (29%**)	9.1	-6.5
<i>davon Schulen (10%**)</i>	13.3	-3.6
Strassenbau (22%**)	4.0	1.2
sonst. Verkehr, Kommunikation (14%**)	9.1	0.0

Anm.: * Anteil an den gesamten öffentlichen Bauinvestitionen 1990

4.1.1.3 Senkung des ALV-Beitragssatzes

Auf den 1. Januar 1990 senkte der Bundesrat den Beitragssatz der Arbeitslosenversicherung von 0.6 auf 0.4 Prozent. Dazu war er gesetzlich verpflichtet. Der Beitragssatz war anzupassen, wenn der Ausgleichsfonds am Ende von zwei aufeinander folgenden Jahren 2.5 Prozent der beitragspflichtigen Lohnsumme überschreitet. Der Bundesrat hätte deshalb gewichtige Argumente haben müssen, um diesen gesetzlichen Automatismus ausser Kraft zu setzen. Betrachtet man die Prognosen, welche 1990 für die künftige Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Schweiz erstellt wurden, so ergibt sich daraus kein Handlungsbedarf. Im Herbst 1989 wie im Frühjahr 1990 prognostizierte die KOF für 1991 eine Arbeitslosenquote von 0.6 Prozent, welche nur unwesentlich über derjenigen von 1989/1990 von 0.5 Prozent lag (s. Tabelle 4.5). Der deutliche Anstieg der Arbeitslosigkeit kam überraschend. Es ist deshalb fraglich, ob der Verzicht auf die Senkung des Beitragssatzes oder sogar ein höherer Beitragssatz Ende der 80er Jahre durchsetzbar gewesen wäre. Die Arbeitslosenversicherung hätte zusätzliche Reserven aufgebaut, die über die bereits bestehenden Rückstellungen, die Ende 1990 das sechsfache der Auszahlungen betragen haben und gemäss damaliger Einschätzung mehrere Jahre hätten ausreichen sollen, deutlich hinausgegangen wären.

Tabelle 4.5**Arbeitslosenquote – Beobachtungen vs. KOF-Prognosen**

	1991	1992	1993	1994	1995
Beobachtungen	1.1	2.6	4.5	4.7	4.2
Frühjahrsprognose (Vorjahr)	0.6	1.0	2.5	4.3	4.1
Herbstprognose (Vorvorjahr)	0.6	0.7	1.4	3.4	4.3

Im Kontext der beiden anderen Elemente eines Alternativszenarios – dem Verzicht auf die Steuererleichterungen und der weniger stark steigenden staatlichen Güter-

nachfrage – präsentiert sich die Fragestellung allerdings in einem etwas anderen Licht. Die konjunkturellen Impulse des Staates fallen unter diesen Annahmen deutlich schwächer aus. Die Arbeitslosigkeit wird dementsprechend höher sein als beobachtet, so dass die Reservebildung bei der Arbeitslosenversicherung in den Jahren 1987 bis 1989 geringer ausgefallen wäre. Ob der Bundesrat den Beitragsatz unter diesen Bedingungen hätte senken müssen, ist deshalb fraglich.

4.1.1.4 Alternativszenario

Alternativen zu den in Tabelle 4.2 aufgeführten konjunkturelevanten Massnahmen lassen sich somit für die Steuersenkungen und die Entwicklung der staatlichen Güternachfrage entwickeln. Die Senkung des ALV-Beitragssatzes hingegen steht vorderhand nicht zur Disposition. Aufgrund der Überlegungen oben soll nun folgendes Alternativszenario zur Einnahmen- und Ausgabenpolitik der Hochkonjunkturzeit formuliert werden (s. die Übersicht in Tabelle 4.6):

- a) Verzicht auf sämtliche Steuererleichterungen bei den natürlichen Personen von 1987 bis 1990. Der Durchschnittssteuersatz der privaten Haushalte wird auf dem Wert von 1984 bis 1986 belassen.
- b) Verstetigte Güternachfrage. Beim Staatskonsum wird im Alternativszenario darauf verzichtet, den Versorgungsgrad vorübergehend zu erhöhen. Vielmehr wird über den Zeitraum von 1987 bis 1998 eine kontinuierliche Erhöhung unterstellt, so dass der reale Staatskonsum gemäss Alternativszenario 1999 das Niveau des beobachteten erreicht, was einem konstanten Wachstum mit einer Rate von rund 2.1 Prozent entspricht. Bei den öffentlichen Bauinvestitionen wird über den Zeitraum von 1988 bis 1992 eine zurückhaltendere Investitionstätigkeit unterstellt. Die realen Bauinvestitionen nehmen jährlich um 2 Prozent zu, was ungefähr gleichbedeutend mit einer Parallelbewegung zum potenziellen Bruttoinlandprodukt ist. Von 1993 bis 1997 werden die aufgeschobenen Bauinvestitionen „nachgeholt“: Die Differenz zwischen den beobachteten Investitionen und den Investitionen gemäss Alternativszenario über den Zeitraum von 1988 bis 1992 wird nun zu den in der Zeit von 1993 bis 1997 getätigten Bauinvestitionen hinzuaddiert. Ab 1998 wird wieder ein Verlauf gemäss den Beobachtungen unterstellt. Dieser Verlauf der öffentlichen Bauinvestitionen trägt dem Sachverhalt Rechnung, dass die Realisierung von Investitionsprojekten eine gewisse Vorlaufzeit benötigt. Der höheren Investitionsaktivität in den Jahren 1993 bis 1997 gehen zwei Jahre mit schwacher Konjunkturentwicklung voraus. Mit dem Ende im vierten Quartal

des Jahres 1997, also einem Jahr nach dem unteren Wendepunkt wird eine gewisse Reaktionsverzögerung auf die konjunkturelle Wende eingebaut. Mit dem kontinuierlich wachsenden Staatskonsum und den etwas an den Konjunkturverlauf angepassten Bauinvestitionen weist die staatliche Güternachfrage einen ausgeglicheneren Verlauf auf, als dies zwischen 1987 und 1996 der Fall war (s. Grafik 4.3). Da der Staatskonsum über den Zeitraum von 1987 bis 1998 schwächer ausfällt als beobachtet, ergibt sich über die gesamte Periode insgesamt eine geringere staatliche Nachfrage von jährlich rund 0.9 BIP-Prozent.

- c) Verzicht auf die Senkung des Beitragssatzes bei der Arbeitslosenversicherung 1990 von 0.6 auf 0.4 Lohnprozente. Dieser Teil des Alternativszenarios ist abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung, welche sich durch den Verzicht auf die Steuererleichterungen und durch die weniger stark wachsende staatliche Güternachfrage ergibt. Dass der Verzicht auf die Reduktion des Beitragssatzes unter diesen Bedingungen gerechtfertigt war, wird weiter unten aufgezeigt.

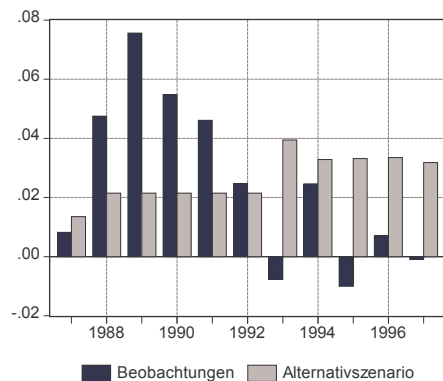
Tabelle 4.6

Alternativszenario „verstetigte Finanzpolitik“

	Bezeichnung der Massnahmen
1985-1991	Keine Steuersenkungen (Einkommens- und Vermögenssteuern)
1987-1998	Gleichmässig wachsender Staatskonsum (+2.1 Prozent p.a.)
1.1.1990	Keine Senkung des ALV-Beitragssatzes von 0.6% auf 0.4%
1987-1992	Zurückhaltende Investitionstätigkeit (+2.0 Prozent p.a.)
1993-1997	„Nachholen“ der zurückgestellten Investitionen
1998ff.	Öff. Investitionen wie beobachtet
1999ff.	Staatskonsum wie beobachtet

Grafik 4.3

Staatliche Güternachfrage – Beobachtungen vs. Alternativszenario
(Veränderung geg. Vorjahr)



4.1.1.5 Simulationsergebnisse

Die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung gemäss den Vorgaben des Alternativszenarios führt über die Zeit von 1988 bis 1992/93 zu einem wesentlich gedämpfteren Konjunkturverlauf (s. Tabelle 4.7 und Grafik 4.4). Gemäss den Simulationsergebnissen fällt das BIP-Wachstum 1989 bis 1991 in der Grössenordnung von einem Prozentpunkt schwächer aus als beobachtet. Dementsprechend weniger kräftig ist die Nachfrage nach Arbeitskräften. Das Beschäftigungswachstum bleibt im Alternativszenario deutlich hinter den Beobachtungen zurück: 1990 bis 1992 beträgt die Differenz rund 1 Prozentpunkt. Aufgrund der schwächeren Beschäftigungsentwicklung steigt die Arbeitslosigkeit in den Jahren 1988/89 leicht an. Dadurch wird die Arbeitslosenversicherung stärker beansprucht als dies der Fall war. Im ersten Quartal 1990 dürfte diese Mehrbelastung ziemlich genau die 80–90 Mio. Fr. betragen haben, welche infolge der Senkung des Beitragssatzes von 0.6 auf 0.4 Prozent weggefallen sind. Unter diesen Umständen dürfte daher auf die Senkung des Beitragssatzes verzichtet worden sein. Die geringere konjunkturelle Anspannung schlägt sich in der Teuerungsentwicklung nieder. Das Konsumpreinsniveau erhöht sich deutlich weniger stark. 1992 bis 1994 beträgt die Differenz rund 1 Prozentpunkt, so dass 1993 noch ein Anstieg der Konsumentenpreise von 2.2 Prozent und 1994 sogar ein leichter Rückgang des Preisniveaus von – 0.1 Prozent resultiert hätte.

Während der Konjunkturverlauf bis 1992/93 im Alternativszenario schwächer als beobachtet ausgefallen wäre, resultiert hingegen für die Jahre 1994 bis 1996 ein kräftigeres Wachstum. 1996 schliesslich hätte das Schweizer BIP anstelle von

0.5 Prozent rund 1.4 Prozent zugenommen – also nur unwesentlich schwächer als die Wertschöpfung in der EU (+1.7 Prozent). Aufgrund der stärkeren Güternachfrage entwickelt sich die Beschäftigung positiver. Für 1995 resultiert eine Zunahme um 0.6 Prozent gegenüber dem beobachteten Rückgang von 0.1 Prozent; 1996 nimmt die Beschäftigung im Alternativszenario um 0.2 Prozent ab gegenüber den tatsächlichen 1.2 Prozent. Die simulierte Arbeitslosenquote beträgt im selben Jahr noch 3.8 Prozent gegenüber den beobachteten 4.3 Prozent.

Tabelle 4.7

Alternativszenario „verstetigte Finanzpolitik“ – Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaftsentwicklung 1988–1996

	BIP-Wachstum	Wachstum der Beschäftigung	Konsumteuerung	Arbeitslosenquote	Staatlicher Haushaltssaldo (in % des BIP)
1988	-0.36	-0.29	-0.08	0.10	0.42
1989	-1.03	-0.55	-0.19	0.26	1.50
1990	-0.87	-1.07	-0.47	0.58	1.19
1991	-1.03	-0.98	-0.73	0.81	2.04
1992	-0.73	-1.00	-0.99	0.90	1.66
1993	0.42	-0.29	-1.09	0.72	0.67
1994	0.19	0.53	-0.96	0.22	0.66
1995	0.70	0.70	-0.81	-0.16	-0.06
1996	0.91	1.00	-0.60	-0.51	-0.57

Anm.: Abweichungen der Entwicklung ohne Stimmungseinflüsse vom beobachteten Wirtschaftsverlauf in Prozentpunkten.

Der Staatshaushalt schliesst aufgrund der moderateren Ausgabenpolitik sowie dem Verzicht auf die Steuersenkungen wesentlich besser ab. 1990 resultiert ein Überschuss von rund 450 Mio. Fr., was gegenüber den beobachteten knapp 3.5 Mrd. Fr. Defizit eine wesentliche Verbesserung darstellt. Auch 1991 und 1992 sind die Fehlbeträge 7 bzw. 6 Mrd. Fr. geringer und betragen 2.8 bzw. 5.5 Mrd. Fr. Die Differenzen zwischen Alternativszenario und Beobachtungen nehmen in der Folge ab. 1996 weist das Alternativszenario einen um 1.25 Mrd. Fr. höheren Fehlbetrag auf, 1997 beträgt der Unterschied 3.1 Mrd. Fr. bei Defiziten von 9.7 resp. 12.3 Mrd. Fr. In diesen Angaben nicht berücksichtigt ist allerdings, dass die Finanzsituation der Arbeitslosenversicherung im Alternativszenario aufgrund der höheren Arbeitslosigkeit bis 1994 schlechter ausfällt als in den Beobachtungen. Zwischen 1991 und 1994 resultieren Mehrausgaben von rund 2.8 Mrd. Fr. Es ist davon auszugehen, dass Bund und Kantone ihre Darlehen an die ALV um diesen Betrag hätten aufsto-

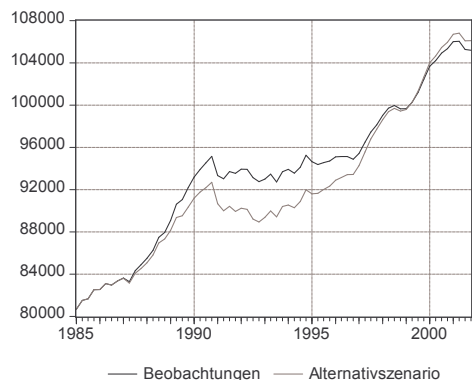
cken müssen.⁸⁸ Diese Darlehen wurden in der Finanzrechnung als Ausgaben verbucht. Unterstellt man, dass die Darlehen in den Jahren 1992 bis 1994 gewährt wurden, verschlechtert sich der staatliche Haushaltssaldo (in Prozent des BIPs) in diesen Jahren um je rund 0.25 Prozentpunkte. Ab 1995 wurden die Darlehen durch die ALV wieder zurückbezahlt, so dass auch diese zusätzlichen staatlichen Kredite wieder als Einnahmen in den Finanzrechnungen von Bund und Kantonen erschienen. Da sich die Arbeitslosigkeit im Alternativszenario schneller zurückbildete, ist davon auszugehen, dass die Rückzahlungen bereits 1996 höher ausgefallen wären als beobachtet. Das für 1996 im Alternativszenario ausgewiesene Staatsdefizit wäre folglich zu hoch. In welchem Ausmass kann allerdings nicht schlüssig beantwortet werden.

⁸⁸ Bund und Kantone gewährten der ALV folgende Darlehen:

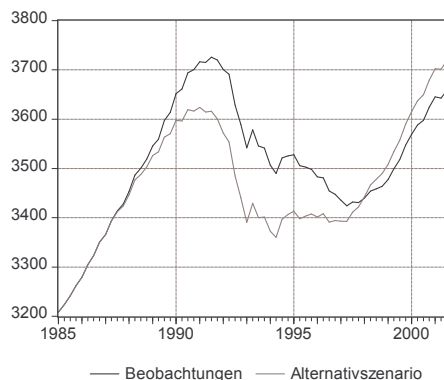
Mio. Fr.	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total Darlehen	4000	2300	0	2400	4183	2333	246	196	180	262
Total Rückzahlungen	0	0	600	1700	1900	2000	1000	2100	3400	2300

Grafik 4.4: Alternativszenario „verstetigte Finanzpolitik“

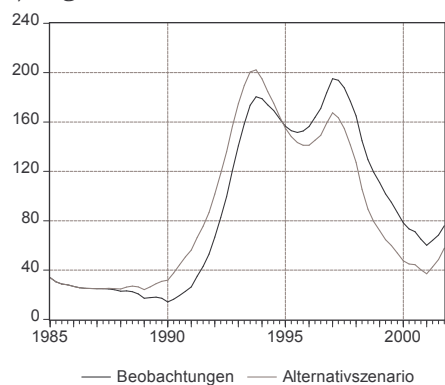
a) Reales Bruttoinlandprodukt



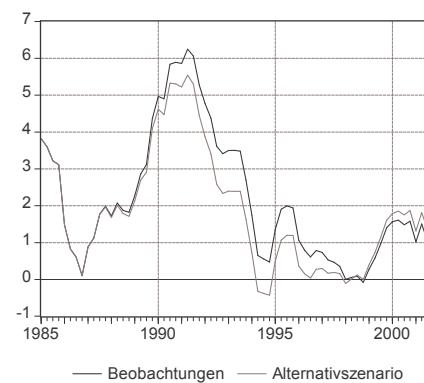
b) Beschäftigung



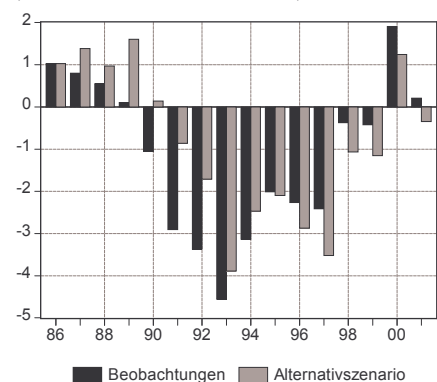
c) Registrierte Arbeitslose



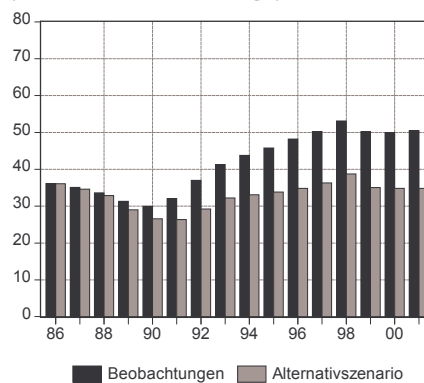
d) Konsumteuerung



e) Saldo Staatshaushalt (in % des BIP)



f) Bruttoverschuldung (in % des BIP)



4.1.2 Finanzpolitisches Alternativszenario 2 – „verstetigte Finanzpolitik – Verzicht auf Sanierungsmassnahmen“

Aufgrund der zurückhaltenderen Ausgabenpolitik und dem Verzicht auf die Steuererleichterungen bei den natürlichen Personen sind die Fehlbeträge der öffentlichen Hand zu Beginn der 1990er Jahre im Rahmen des Alternativszenarios „verstetigte Finanzpolitik“ wesentlich geringer als dies der Fall war. Es stellt sich die Frage, inwiefern die Schweizer Finanzpolitik der Jahre 1993 bis 1996 durch diese veränderte Ausgangslage weniger restriktiv ausgefallen wäre: Wären die Sanierungsmassnahmen auch unter diesen Bedingungen beschlossen worden?

Das Alternativszenario „verstetigte Finanzpolitik“ enthält bereits alternative Annahmen für die staatliche Güternachfrage (Staatskonsum und Investitionen). Nach einer verhalteneren Entwicklung nimmt diese über die Jahre 1993 bis 1997 stärker zu als in den Beobachtungen (s. Grafik 4.3). Von Interesse ist deshalb, ob die übrigen restriktiv wirkenden finanzpolitischen Massnahmen (s. Tabelle 4.8), namentlich die Subventionskürzungen und die Steuererhöhungen im Rahmen der Sanierungsmassnahmen des Bundes sowie die Beitragssatzerhöhungen bei der ALV 1993 und 1995, bei dieser neuen Ausgangslage beschlossen worden wären.

Tabelle 4.8

Bedeutende restriktive finanzpolitische Massnahmen 1993 bis 1996
(ohne Staatskonsum und öff. Investitionen)

	Bezeichnung der Massnahmen
1993ff.	Sanierungsmassnahmen 1992 des Bundes
1.1.1993	Erhöhung des ALV-Beitragssatzes von 0.4 auf 2 Prozent
1994ff.	Sanierungsmassnahmen 1993 des Bundes
1.1.1995	Einführung MWSt (Teil der Sanierungsmassnahmen 1993)
1.1.1995	Erhöhung des ALV-Beitragssatzes von 2 auf 3 Prozent
1995ff.	Sanierungsmassnahmen 1994 des Bundes

4.1.2.1 Sanierungsmassnahmen des Bundes

Am 25. März 1992 verabschiedete der Bundesrat nach einer mündlichen Konsultation der Regierungsparteien, der Spitzenverbände sowie der kantonalen Finanzdirektoren die „Botschaft über die Sanierungsmassnahmen 1992 für den Bundeshaushalt“. Diese umfassten einnahmen- wie ausgabenseitige Massnahmen. Wichtigstes Element auf der Einnahmenseite war die vorgeschlagene Erhöhung des Treibstoffgrundzolls um 25 Rp./l. Auf der Ausgabenseite schlug insbesondere die

lineare Kürzung der Subventionen⁸⁹ um 10 Prozent zu Buche⁹⁰ (s. Tabelle 4.9). Die Notwendigkeit der Sanierungsmassnahmen begründete der Bundesrat mit dem Fehlbetrag von rund 2 Mrd. Fr. im Jahre 1991 und den im Rahmen der Finanzplanung zu erwartenden Defiziten in den Jahren 1993 bis 1995. Nach einer Bereinigung des ursprünglichen Finanzplans durch den Bundesrat um 2.0 bis 2.7 Mrd. Fr. (Legislaturfinanzplan 1991–1995: 148) blieben Fehlbeträge in der Grössenordnung von 4.67 (1993), 3.77 (1994) und 4.95 Mrd. Fr., die, so der Bundesrat, im Rahmen der Sanierungsmassnahmen zu beseitigen seien.

Tabelle 4.9

Sanierungsmassnahmen 1992 gemäss Botschaft vom 25. März 1992

In Mio. Fr.	1993	1994	1995
Gezielte Sparmassnahmen auf Gesetzesstufe (Parlament)	50	110	150
Lineare Kürzung der Subventionen um 10% (Parlament)	630	690	790
Gezielte Sparmassnahmen auf Verordnungsstufe (Bundesrat)	60	80	90
Einsparung von Schuldzinsen infolge Sanierungsmassnahmen	130	260	400
<i>Total Ausgabenkürzungen</i>	<i>870</i>	<i>1140</i>	<i>1430</i>
Erhöhung Treibstoffgrundzoll um 25 Rp./l (inkl. WUST)	1660	1730	1800
Erhöhung Tabaksteuer	50	200	350
Verteilung Nationalbankgewinne	200	200	200
<i>Total Mehreinnahmen</i>	<i>1910</i>	<i>2130</i>	<i>2350</i>
Total Verbesserungen gegenüber Finanzplan 1993–1995	2780	3270	3780

Hätte sich die Schweizer Finanzpolitik hingegen gemäss dem Szenario „verstetigte Finanzpolitik“ entwickelt, hätte der Bundesrat eine andere Situation vorgefunden. Grob geschätzt⁹¹ dürfte 1991 anstelle des Defizites von 2 Mrd. Fr. ein Überschuss

⁸⁹ Diese umfassen die Beiträge an laufende Ausgaben, Darlehen und Beteiligungen sowie Investitionsbeiträge.

⁹⁰ Von dieser Kürzung ausgenommen waren Krankenkassenbeiträge, landwirtschaftliche Direktzahlungen, Strassenausgaben, Beiträge an den Nationalfonds sowie die Milchrechnungsrubriken. Um 5 Prozent gekürzt werden sollten die Hochschulförderungsbeiträge, die Beiträge an das berufliche Bildungswesen sowie die AHV/IV-Beiträge.

⁹¹ Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung liegt in der Schweiz nur für den Staat insgesamt, nicht aber für die einzelnen Gebietskörperschaften vor, so dass leider keine kohärente Disaggregation möglich ist. Die grobe Schätzung der Entwicklung der Bundesfinanzen im Rahmen des Alternativszenarios „verstetigte Finanzpolitik“ wurde folgendermassen vorgenommen: Die Ausgaben des Bundes wurden gegliedert in induzierte Ausgaben (Kantonsanteile an den Steuereinnahmen, Sozialversicherungsbeiträge, Passivzinsen, Darlehen und Beteiligungen) und nicht-induzierte Ausgaben (restl. Ausgaben), wobei diese wiederum in Sachgüterinvestitionen und Investitionsbeiträge sowie in übrige nicht-induzierte Ausgaben unterteilt wurden. Für die übrigen nicht-induzierten Ausgaben wurde ein kontinuierliches, reales Wachstum von 2.1 Prozent p.a.

in der Grössenordnung von 900 Mio. Fr. resultiert haben. 1992 hätte der Bundeshaushalt statt mit einem Ausgabenüberschuss von fast 2.9 Mrd. Fr. mit einer nahezu ausgeglichenen Rechnung abgeschlossen. Auch was die Entwicklung in den Finanzplanjahren betrifft, ergibt sich aufgrund der mässigeren Ausgabenentwicklung im Alternativszenario eine deutlich verbesserte Ausgangslage. Der Bundeshaushalt schliesst jährlich rund 1.5 bis 2 Mrd. Fr. besser ab als dies der Fall war. Zieht man diese Differenzen von den Vorgaben aus dem Legislaturfinanzplan ab, so bleiben für die Jahre 1993 bis 1995 noch Fehlbeträge in der Grössenordnung von 2.5 bis 3 Mrd. Fr. Die Sanierungsmassnahmen 1992 hätten so gemäss den finanzplanerischen Vorgaben nicht nur zu einem Rechnungsausgleich, sondern zu Überschüssen geführt. Das Ziel des Bundesrates, „die Haushaltsdefizite bis Ende Legislatur auf rund 1 Milliarde abzubauen“ (BBl 1992: 349) wäre deutlich übertroffen worden. Unter diesen Bedingungen scheint es wenig wahrscheinlich, dass der Bundesrat im März 1992 ein Sanierungsprogramm in derartigem Ausmass präsentiert hätte.

Darüber, welches denn die Alternative dazu hätte sein können, kann nur spekuliert werden. Es gibt dazu wenig konkrete Anhaltspunkte. Im Sinne eines „vorsichtigen“ Alternativszenarios kann man aber annehmen, dass der Bundesrat sich durch die finanzplanerischen Fehlbeträge zwar herausgefordert gefühlt hätte, Sanierungsmassnahmen in die Wege zu leiten, jedoch darauf verzichtet hätte, das aufgrund der Referendumsgefahr „heisse Eisen“ Treibstoffzollerhöhung in die Hand zu nehmen. Dass die Treibstoffzollerhöhung für den Bundesrat keine Priorität hatte, wird durch die Erläuterungen in der Botschaft zu den Sanierungsmassnahmen erhärtet. Vielmehr sollte der „forcierte Ausgabenanstieg“ gebremst bzw. die Staatsquote stabilisiert werden: „Vordringlich ist es, die Ausgaben auf höchstens die Expansionsrate der Wirtschaft zurückzuführen“ (BBl 1992: 353). Der Sanierungsbedarf aufgrund der Finanzplanvorgaben sei „indessen derart hoch, dass auf

unterstellt, die Investitionsausgaben folgen dem Muster der öff. Bauinvestitionen gemäss Basisszenario. Bei den induzierten Ausgaben wurden die Sozialversicherungsbeiträge mit dem Mischindex gemäss Alternativszenario erhöht. Die Passivzinsen des Bundes wurden multipliziert mit dem Verhältnis Passivzinsen des Staates insgesamt gemäss Alternativszenario dividiert durch Passivzinsen gemäss Staatsrechnung. Bei den Darlehen und Beteiligungen sowie den Kantonsanteilen an den Bundessteuern wurden die Rechnungsergebnisse übernommen. Bei den Einnahmen ergeben sich die Erträge aus indirekten Steuern und Zöllen aus der Modellsimulation. Für die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer für die Jahre 1991 und 1992 wurden die Rechnungsergebnisse verwendet: Einerseits werden aufgrund der Vergangenheitsbemessung die durch das Alternativszenario bedingten Einkommensunterschiede erst mit einer Verzögerung beim Bund rechnungswirksam, andererseits kommen im Alternativszenario aufgrund des Verzichts auf das so genannte Sofortprogramm gemäss Angaben des Bundesrates jährlich 350 Mio. Fr. Mehreinnahmen dazu.

gezielte Einnahmenverbesserungen nicht verzichtet werden kann“ (BB1 1992: 350). Dass die Treibstoffzollerhöhung mit einem Volksreferendum bekämpft werden würde, hat der Bundesrat antizipiert. Ohne nachgewiesenermassen hohen Sanierungsbedarf drohe die Vorlage zu scheitern: „Glaubhafte Sparanstrengungen sind eine Voraussetzung, um die beantragten Einnahmenvorlagen über die Referendumshürde zu bringen“ (BB1 1992: 353). Nachdem in der parlamentarischen Debatte die Erhöhung des Treibstoffzolles von 25 auf 20 Rp./l reduziert wurde, folgte dennoch das Referendum.⁹² Und trotz „nachgewiesenem“ Sanierungsbedarf und reduziertem Zolltarif fiel die Zustimmung des Volkes im Rahmen der Referendumsabstimmung vom 7. März 1993 mit 54.5 Prozent Ja gegenüber 45.5 Prozent Nein nicht überwältigend aus. Die Akzeptanz dieser Massnahme war bei den StimmbürgerInnen zudem deutlich geringer als bei den ParlamentarierInnen. Diese nahmen die Zollerhöhung im Ständerat mit 42:1 resp. im Nationalrat mit 152:30 Stimmen an (bei 6 Enthaltungen).

Die Sanierungsmassnahmen 1993 enthalten, was die Ausgabenseite betrifft, eine Fülle von Einzelmassnahmen, welche gemäss den Vorgaben des Bundesrates im Vergleich zum Finanzplan 1994 bis 1997 den Saldo des Bundeshaushaltes um 750 Mio. Fr. (1994) bis 1.54 Mrd. Fr. (1997) erhöhen sollten (s. die Botschaft über die Sanierungsmassnahmen 1993 für den Bundeshaushalt, BB1 1993/IV: 293ff.). Diese Massnahmen reichen von Einsparungen in der Kompetenz des Bundesrates, welche 50 bis 80 Prozent der gesamten Ausgabenkürzungen ausmachen, über Sparmassnahmen auf Verordnungs- und Gesetzesstufe bis zu Verfassungsänderungen (Verzicht auf Verbilligung des Brotgetreides aus Zolleinnahmen). Auf der Einnahmenseite ist der Ersatz der Warenumsatzsteuer durch die Mehrwertsteuer eingestellt, wobei zusätzlich der Normalsatz von 6.2 auf 6.5 Prozent erhöht werden sollte. Diese einnahmenseitigen Massnahmen wurden vom Parlament allerdings bereits am 18. Juni 1993 verabschiedet.

⁹² Am 21. Oktober 1992 ergriff die Schweizer Autopartei zusammen mit dem ACS, dem Centre Patronal Vaudois und der Lega dei Ticinesi das Referendum.

Tabelle 4.10**Sanierungsmassnahmen 1993 gemäss Botschaft vom 4. Oktober 1993**

In Mio. Fr.	V 1994	F 1995	F 1996	F 1997
Finanzplanerische Vorgaben des Bundesrates	590	750	800	840
Sparmassnahmen auf Verordnungsstufe (Bundesrat)	150	140	60	60
Sparmassnahmen auf Gesetzes- und Verfassungsstufe	10	260	630	640
<i>Total Ausgabenkürzungen</i>	<i>750</i>	<i>1150</i>	<i>1490</i>	<i>1540</i>
Mehrwertsteuer von 6.5%		900	1600	1700
<i>Total Mehreinnahmen</i>		<i>900</i>	<i>1600</i>	<i>1700</i>
Total Verbesserungen gegenüber Voranschlag 1994 bzw. Finanzplan 1995–1997	750	2050	3090	3240

Der grösste Teil der ausgabenseitigen Sanierungsmassnahmen betrifft Konsum- und Investitionsausgaben, namentlich bei den finanzplanerischen Vorgaben (s. Botschaft BBl/IV: 340ff.). Für diese Ausgabenkategorien wurde im Alternativszenario „verstetigte Finanzpolitik“ ja bereits ein anderer Verlauf unterstellt, so dass im Wesentlichen nur noch die Einnahmenseite – konkret die Einführung der Mehrwertsteuer plus die Satzerhöhung – zur Debatte steht. Die Einführung der MWSt auf den 1. Januar 1995 kam auf Initiative des Parlamentes zustande. Zur Ablösung der auf Ende 1994 befristeten Bundessteuern schlug der Bundesrat 1991 nach der Ablehnung der MWSt in der Volksabstimmung vor, das Steuersubstrat der Warenumsatzsteuer auf gewisse Dienstleistungsbereiche auszudehnen. In der Parlamentsdebatte dominierten jedoch die Stimmen, welche die *Taxe occulte*⁹³ als Wettbewerbsnachteil der Schweizer Wirtschaft betrachteten und diese im Rahmen einer Umstellung von der WUST auf die MWSt abschaffen wollten. Bei dieser Umstellung standen demnach weniger finanzpolitische Überlegungen im Vordergrund, als strukturelle, obwohl auch ohne Erhöhung des Steuersatzes Mehreinnahmen in der Grössenordnung von 1 Mrd. Fr. zu erwarten waren (s. auch HÄUSERMANN ET AL. 2002: 27).⁹⁴ Die Einführung der MWSt wurde als Teil der so genannten „Revitalisierungsmassnahmen“ des Bundes gesehen: „Die Produkte unserer Unternehmen sind heute auf den in- und ausländischen Märkten steuerlich benachteiligt. Die Mehr-

⁹³ Besteuerung von Investitionen und Vorleistungen durch die WUST in steuerbefreiten Wirtschaftszweigen, welche sich diese Vorsteuern nicht anrechnen lassen konnten (s. z.B. BODMER 2003).

⁹⁴ Im Finanzplan 1995-97 rechnete der Bundesrat für 1996 mit WUST-Einnahmen von 10.5 Mrd. Fr. Die Einführung der MWSt inkl. Satzerhöhung auf 6.5 Prozent bedeutete eine Verbesserung von 1.6 Mrd. Fr. bzw. Einnahmen von 12.1 Mrd. Fr. Bei einem MWSt-Satz von 6.2 Prozent würden folglich Einnahmen von 11.5 Mrd. Fr. resultieren ($12.1 \text{ Mrd. Fr.} \cdot 0.062 / 0.065$), was im Vergleich zu den im Finanzplan erwarteten WUST-Einnahmen von 10.5 Mrd. Fr. eine Differenz von 1 Mrd. Fr. ergibt.

wertsteuer bietet unserer Wirtschaft günstigere Rahmenbedingungen und verbessert ihre Konkurrenzfähigkeit. Die Einführung der Mehrwertsteuer ist ein entscheidender Beitrag zur Revitalisierung der Wirtschaft“ (Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 28. November 1993: 6). Mit der MWSt-Vorlage verbunden war eine Rückerstattung von 5 Prozent des Steuerertrags zur sozialen Abfederung an die einkommensschwächeren privaten Haushalte: Rund eine halbe Milliarde Franken sollten für die Verbilligung von Krankenkassenprämien eingesetzt werden.

Anders hingegen die Satzerhöhung von 6.2 auf 6.5 Prozent. Diese war explizit als „Beitrag zur Gesundung der Bundesfinanzen“ vorgesehen.⁹⁵ In der Volksabstimmung vom 28. November 1993 wurde die Satzerhöhung mit einem Anteil von 57.7 Ja- zu 42.3 Nein-Stimmen angenommen. Die Zustimmung fiel schwächer aus als diejenige zur neuen Bundesfinanzordnung und somit zur Einführung der MWSt (66.7 Ja gegenüber 33.3 Nein) bzw. zur Kompetenz des Parlamentes bei Bedarf ein zusätzliches MWSt-Prozent für die AHV zu erheben (62.6 Ja zu 37.4 Nein). So stellt sich die Frage, ob sich bei einer anderen Ausgangslage, d.h. bei einem geringeren Fehlbetrag des Bundes, ebenfalls eine Mehrheit für die 0.3-prozentige Satzerhöhung gefunden hätte. Das Alternativszenario „verstetigte Finanzpolitik“ führt wie oben erwähnt in den Jahren 1991 und 1992 zu einer deutlich besseren finanziellen Lage des Bundes. Anstelle der Defizite von 2 bzw. 2.9 Mrd. Fr. resultiert 1991 ein Überschuss und 1992 eine nahezu ausgeglichene Rechnung. Für die Finanzplanjahre 1994 und 1995 ergibt sich grob geschätzt eine Verbesserung gegenüber dem Finanzplan in der Grössenordnung von 1.1 Mrd. Fr. Diese Verbesserung entfällt allerdings, wenn auf die Treibstoffzollerhöhung um 20 Rp./l im Rahmen der Sanierungsmassnahmen 1992 verzichtet wird. Die Chancen für Bundesrat und Parlament, die Volksabstimmung über die Satzerhöhung zu gewinnen, verringern sich aber trotzdem, wenn der Tatsache Rechnung getragen wird, dass der Bundesrat in seiner Finanzplanung zu pessimistische Vorgaben gemacht hat. Möglicherweise unter dem Eindruck des rasch ansteigenden Bundesdefizits wurde im Herbst 1993 für die Jahre 1994 bis 1997 mit Fehlbeträgen in der Grössenordnung von 5 bis 7

⁹⁵ Bei den parlamentarischen Verhandlungen über die MWSt stand der Steuersatz im Mittelpunkt. Die bürgerlichen ParlamentarierInnen strebten einen möglichst niedrigen Satz an, während die Linke einen Satz von 6.8 oder 7 Prozent forderte. Der Nationalrat einigte sich auf einen Kompromiss mit einem Normalsatz von 6.5 Prozent und einem reduzierten Satz von 2.0 Prozent. Auf Antrag des Ständerates wurde schliesslich beschlossen, trotz Opposition des Bundesrates die Vorlage zweizuteilen in eine Vorlage zum Systemwechsel WUSt-MWSt und eine Vorlage zur Erhöhung des Steuersatzes.

Mrd. Fr. gerechnet. Dies obwohl die Sanierungsmassnahmen 1992 und 1993 in der Finanzplanung bereits berücksichtigt waren. Diese Planvorgaben wurden bald relativiert. 1994 schliesst die Bundesrechnung mit einem Defizit von 5.1 Mrd. Fr. rund 2 Mrd. Fr., 1995 bei einem Fehlbetrag von 3.26 Mrd. Fr. sogar 2.9 Mrd. besser ab als im Finanzplan unterstellt.

Bei den Sanierungsmassnahmen 1994 machte der Bundesrat ambitionöse Vorgaben. In der Botschaft vom 19. Oktober 1994 stehen Ausgabenkürzungen in der Grössenordnung von 1 bis 1.5 Mrd. Fr. verschiedene Einnahmenerhöhungen im selben Ausmass gegenüber (Verteuerung der fossilen Energieträger, Proportionaltarif bei der direkten Bundessteuer für jur. Personen u.a.). Diese wurden in der parlamentarischen Beratung mit Ausnahme der Tabaksteuererhöhung jedoch alle abgelehnt, so dass gegenüber dem ursprünglichen Sanierungseffekt von rund 4 Mrd. Fr. noch 2.4 Mrd. Fr. übrig blieben. Die Ausgabenkürzungen umfassen eine Verlängerung der linearen Subventionskürzung von 10 Prozent aus den Sanierungsmassnahmen 1992 sowie zahlreiche andere Massnahmen wovon der grösste Teil auf finanzplanerische Vorgaben des Bundesrates zurückgeht. Ein grosser Teil der konjunkturrelevanten Kürzungen⁹⁶ umfasst Konsum- und Investitionsausgaben, für die bereits im Alternativszenario „verstetigte Finanzpolitik“ ein anderer Verlauf unterstellt wurde.

4.1.2.2 Erhöhung der ALV-Beitragssätze

Bei der Abwägung, ob es Alternativen zu den Erhöhungen der ALV-Beitragssätze in den Jahren 1993 und 1995 gegeben hat, müssen die beiden Erhöhungen jede für sich betrachtet werden, denn die erste 1993 erfolgte innerhalb des bestehenden gesetzlichen Rahmens, während diejenige von 1995 eine gesetzliche Änderung erforderte. Gemäss dem Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG) aus dem Jahre 1982 soll die Arbeitslosenversicherung grundsätzlich über Beiträge finanziert werden. Die markant steigende Arbeitslosigkeit zu Beginn der 1990er Jahre hat aber dazu geführt, dass die Ende der 1980er Jahre noch üppig scheinenden Reserven binnen zweier Jahre aufgezehrt waren. Bereits 1992 schrieb der ALV-Fonds mit einem Fehlbetrag von 207 Mio. Fr. rote Zahlen. Der Bundesrat hat in der Folge von seiner gesetzlichen Kompetenz Gebrauch gemacht, den Beitragssatz auf die maximale Höhe von 2 Lohnpro-

⁹⁶ Kürzungen bei der Entwicklungshilfe und der Osthilfe beispielsweise werden nicht in der Schweiz direkt nachfragewirksam, so dass sie als nicht konjunkturrelevant betrachtet werden.

zenten festzulegen (Art. 4 Abs. 2). Diese Erhöhung reichte jedoch zur Deckung des Fehlbetrags der Arbeitslosenversicherung nicht aus. Die Ausgaben überstiegen ihre Einnahmen, so dass Bund und Kantone – wie im Gesetz vorgesehen (Art. 90) – Darlehen gewähren mussten. Um die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung wieder vollumfänglich durch Versicherungsbeiträge decken zu können, schlug der Bundesrat deshalb im Rahmen der zweiten Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes eine Erhöhung des maximalen Beitragssatzes auf 3 Lohnprozente vor (Botschaft vom 29. November 1993, BBl 1994: 340-384). Die Erhöhung des Beitragssatzes wurde am 17. Dezember 1994 von den eidg. Räten als dringlich erklärt und auf den 1. Januar 1995 eingeführt. Ein wichtiges Ziel war die Entlastung des Bundeshaushaltes, welcher, wie bereits erwähnt, die Darlehen an die ALV in der Finanzrechnung als Ausgaben verbuchte. Noch in der Botschaft zum Voranschlag 1995 vom 3. Oktober 1994 rechnete der Bundesrat damit, dass das revidierte Arbeitslosenversicherungsgesetz auf den 1. April 1995 in Kraft treten würde, wodurch der Bund noch einen Fehlbetrag von 686 Mio. Fr. über Darlehen zu decken gehabt hätte. Nach Protesten der bürgerlichen Parteien (s. NZZ vom 21. Oktober 1994) wurde die Erhöhung des ALV-Beitragssatzes per Notrecht aber bereits auf den 1. Januar 1995 in Kraft gesetzt. Dies obwohl sich die konjunkturellen Aussichten deutlich verschlechtert hatten und von dieser Beitragssatzerhöhung ein offensichtlich negativer konjunktureller Impuls ausging. Ökonomisch gesehen wären zahlreiche Varianten zu dieser Beitragssatzerhöhung möglich gewesen. So hätte damit zugetwartet werden können, bis sich eine Verbesserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt abzuzeichnen beginnt, oder die Erhöhung hätte über einige Jahre gestaffelt erfolgen können.

Im finanzpolitischen Alternativszenario wird die erste Erhöhung im Rahmen des geltenden Gesetzes auf 2 Prozent als politisches Routinehandeln aufgefasst, die zweite hingegen, welche eine Gesetzesrevision erforderte, als explizite Entscheidung. Alternativ zur Erhöhung des Beitragssatzes von 2 auf 3 Lohnprozente auf den 1. Januar 1995 wird eine gestaffelte Erhöhung über 4 Jahre unterstellt. Diese trägt der Vorgabe des Bundesrates Rechnung, dass die „Finanzierung der Versicherung [...] mittelfristig selbsttragend wird“ (BBl 1994: 344). Da die Darlehen an die ALV zur Überbrückung des Fehlbetrages ökonomisch gesehen keine Ausgaben des Bundes, sondern einen Aktiventausch darstellen und somit nur bilanzrelevant sind, wird in der Simulation unterstellt, dass der staatliche Haushaltssaldo von dieser Staffelung nicht beeinflusst wird. Die Staffelung ist im Alternativszenario folglich haushaltneutral.

4.1.2.3 Alternativszenario im Detail

Die zurückhaltendere Ausgabenpolitik der öffentlichen Hand sowie der Verzicht auf Steuersenkungen in der Hochkonjunkturphase führte zu einer günstigeren finanzpolitischen Ausgangslage zu Beginn der Stagnation. So viel lässt sich aufgrund des Alternativszenarios „verstetigte Finanzpolitik“ sagen. Die Frage, inwiefern diese günstigere Ausgangslage Alternativen zu den restriktiv wirkenden finanzpolitischen Massnahmen eröffnete, ist allerdings ausgesprochen schwierig zu beantworten. Aufgrund der groben Rekonstruktion der beschlossenen Sanierungsmassnahmen oben scheint es aber nicht unplausibel anzunehmen, dass die aufgrund der zurückhaltenderen Ausgabenpolitik von 1988 bis 1992 verbesserte Finanzsituation des Bundes Sanierungsprogramme in geringerem Umfang zur Folge gehabt hätte. In diesem Sinne wird nun folgendes Alternativszenario unterstellt:

- a) Verzicht auf Erhöhung des Treibstoffgrundzolls im Rahmen der Sanierungsmassnahmen 1992 ab 1993;
- b) Verzicht auf die Erhöhung des MWSt-Satzes auf 6.5 Prozent 1995;
- c) Über 4 Jahre gestaffelte Einführung der ALV-Beitragssatzerhöhung von 2 auf 3 Lohnprozente ab 1.1.1995.
- d) Erhöhung des Treibstoffgrundzolls/MWSt-Satzerhöhung auf 1.1.1997.

Die Annahme, dass die Sanierungsmassnahmen von 1993 bzw. 1995 auf 1997 verschoben werden, ist einigermassen willkürlich. Da es beim Alternativszenario jedoch nur darum geht, die Auswirkungen bis ins Jahr 1996 zu simulieren, spielt es keine Rolle, ob bereits 1997 oder erst später zusätzliche Einnahmenquellen erschlossen werden.

Tabelle 4.11

Alternativszenario „verstetigte Finanzpolitik – Verzicht auf einzelne Sanierungsmassnahmen“

Bezeichnung der Massnahmen	
1985-1991	Keine Steuersenkungen (Einkommens- und Vermögenssteuern)
1987-1998	Gleichmässig wachsender Staatskonsum (+2.1 Prozent p.a.)
1.1.1990	Keine Senkung des ALV-Beitragssatzes von 0.6 auf 0.4 Prozent
1987-1992	Zurückhaltende Investitionstätigkeit (+2.0 Prozent p.a.)
1993-1997	„Nachholen“ der zurückgestellten Investitionen
1993	Keine Erhöhung des Treibstoffgrundzolls um 20 Rp./l
1995	Keine 0.3 MWSt-Prozent für die Sanierung der Bundesfinanzen
1995ff.	ALV-Beitragssatz von 2 auf 3 Lohnprozente über 4 Jahre gestaffelt
1.1.1997	Erhöhung Treibstoffgrundzoll um 20 Rp./l, MWSt-Satzerhöhung von 6.2 auf 6.5 Prozent
1998ff.	Öff. Investitionen wie beobachtet
1999ff.	Staatskonsum wie beobachtet

4.1.2.4 Simulationsergebnisse

Der Verzicht auf die Erhöhung der indirekten Steuern (Treibstoff-Grundzoll, MWSt-Satz) sowie die gestaffelte ALV-Beitragssatzerhöhung führt zu einer im Vergleich zum finanzpolitischen Alternativszenario 1 („verstetigte Finanzpolitik“) weiteren Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung in den Jahren 1993 bis 1996. Das BIP nimmt im Alternativszenario ab 1993 kontinuierlich zu (s. Grafik 4.5). In den Jahren 1995 und 1996 liegt das BIP-Wachstum nun rund 1 Prozentpunkt über dem Basisszenario. Die Schweizer Wirtschaft kann somit im Jahre 1996 mit der EU punkto Wachstum nahezu gleich ziehen: Dem BIP-Wachstum in der Schweiz gemäss Alternativszenario von 1.6 Prozent stehen 1.7 Prozent in der EU gegenüber; 1995 hingegen besteht noch eine Wachstumsdifferenz von 1.1 Prozent. Der Beschäftigungsrückgang geht im Alternativszenario im Jahre 1994 zu Ende. Dadurch verbessert sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt. Die Arbeitslosenquote liegt im Jahre 1995 rund ein Viertelprozentpunkt unter dem Basisszenario und im Jahre 1996 sogar fast 0.7 Prozentpunkte. Deutlich geringer ist die Konsumteuerung. Neben der geringeren konjunkturellen Anspannung aufgrund der weniger expansiven Finanzpolitik vor allem in den Hochkonjunkturjahren wirkt sich hier auch der Verzicht auf die Erhöhung der indirekten Steuern aus. Im Jahre 1993 erhöht sich der Landesindex der Konsumentenpreise noch um 1.9 Prozent gegenüber den beobachteten 3.3 Prozent: Es herrscht nahezu Preisstabilität. 1994 bildet sich das Preisniveau im Alternativszenario sogar um 0.2 Prozentpunkte zurück gegenüber einem Preisanstieg von 0.9 Prozent im Basisszenario.

Tabelle 4.12

Alternativszenario „verstetigte Finanzpolitik – Verzicht auf einzelne Sanierungsmassnahmen“ – Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaftsentwicklung 1988–1996

	BIP-Wachstum	Wachstum der Beschäftigung	Konsumteuerung	Arbeitslosenquote	Staatlicher Haushaltssaldo (in % des BIP)
1988	-0.36	-0.29	-0.08	0.10	0.42
1989	-1.03	-0.55	-0.19	0.26	1.50
1990	-0.87	-1.07	-0.47	0.58	1.19
1991	-1.03	-0.98	-0.73	0.81	2.04
1992	-0.73	-1.00	-0.99	0.90	1.66
1993	0.53	-0.27	-1.40	0.72	0.46
1994	0.29	0.65	-1.03	0.17	0.44
1995	1.00	0.88	-1.11	-0.26	-0.41
1996	1.07	1.28	-0.52	-0.68	-0.90

Anm.: Abweichungen der Entwicklung ohne Stimmungseinflüsse vom beobachteten Wirtschaftsverlauf in Prozentpunkten.

Der Verzicht auf die Erhöhung des Treibstoffgrundzolls 1993 sowie auf die MWSt-Satzerhöhung 1995 hinterlässt Spuren im Schweizer Staatshaushalt. 1995 und 1996 übersteigen die Fehlbeträge des Alternativszenarios diejenigen der beobachteten Entwicklung.

Tabelle 4.13

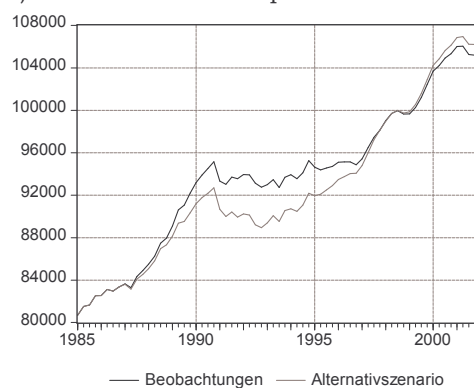
Saldo Schweizer Staatshaushalt 1987–1996

(Abweichung vom Basisszenario in Mio. Fr.)

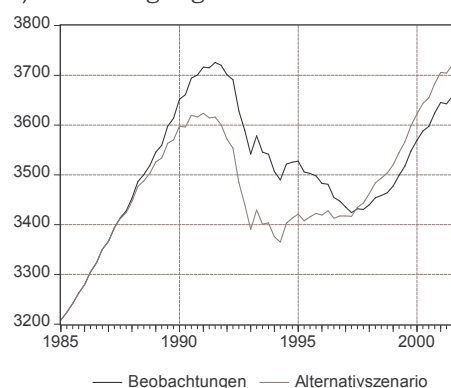
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Saldo	1529	1158	4425	3890	7190	6297	2966	2568	–372	–1905

Grafik 4.5: Alternativszenario „verstetigte Finanzpolitik – Verzicht auf einzelne Sanierungsmassnahmen“

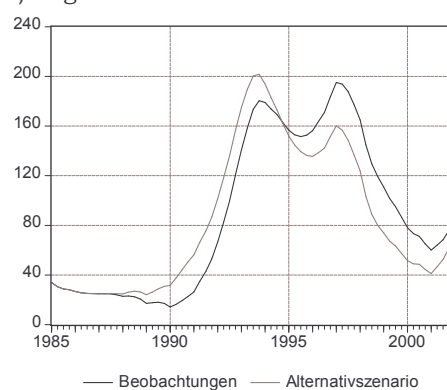
a) Reales Bruttoinlandprodukt



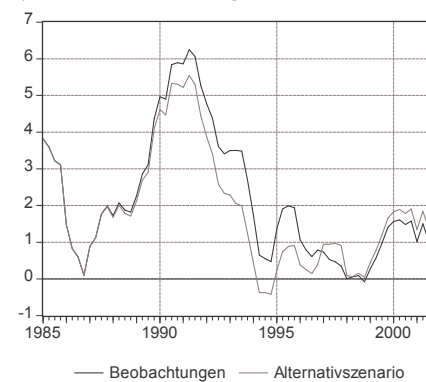
b) Beschäftigung



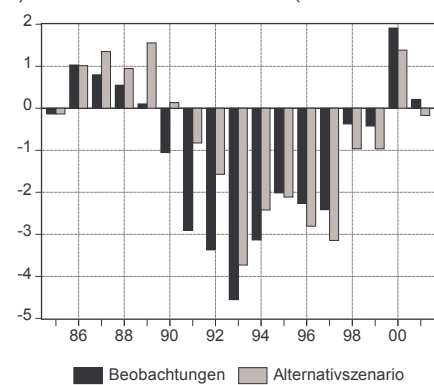
c) Registrierte Arbeitslose



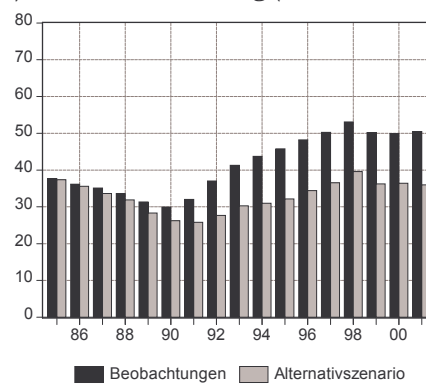
d) Konsumteuerung



e) Saldo Staatshaushalt (in % des BIP)



f) Bruttoverschuldung (in % des BIP)



4.1.3 Finanzpolitisches Alternativszenario 3 – „expansive Finanzpolitik“

Die beiden vorangegangenen Szenarien untersuchten die finanzpolitischen Handlungsspielräume in der Hochkonjunkturphase bzw. – in Abhängigkeit von einer zurückhaltenderen Finanzpolitik – in der Zeit der Konjunkturschwäche. Von grossem Interesse ist jedoch nicht zuletzt, welche Handlungsmöglichkeiten die Schweizer Finanzpolitik in den 1990er Jahren im Sinne einer weniger restriktiven Ausrichtung noch hatte, nachdem die Fehler in der Hochkonjunktur, d.h. die expansive Finanzpolitik, bereits gemacht waren. Gleich vorweg lässt sich sagen: Ökonomisch gesehen waren Handlungsspielräume durchaus vorhanden, unter politischen Gesichtspunkten hingegen gab es kaum Alternativen zur restriktiven Finanzpolitik. Eine Ausnahme war das Programm zur Stimulierung der Konjunktur des Bundes im Jahre 1993, in welchem Mittel in der Höhe von 300 Mio. Fr. für Bauten gesprochen wurden. Dieses Investitionsprogramm kam jedoch aufgrund eines „Kuhhandels“ zwischen der Ratslinken und der -rechten zustande und darf nicht als einen finanzpolitischen Gesinnungswandel verstanden werden: Als Gegenleistung stimmte die Linke der Einführung der Mehrwertsteuer zu.

4.1.3.1 Alternativen zum Sparkurs der 1990er Jahre: Die Sicht der Behörden

Was beispielsweise die Notwendigkeit von Sparmassnahmen betraf, herrschte bei den Behörden weitgehend Konsens. Die Zustimmung zu den Sanierungsmassnahmen des Bundes im Parlament fiel bemerkenswert deutlich aus. Die einzelnen Erlasse im Rahmen der Sanierungsmassnahmen 1992 wurden im Ständerat jeweils mit maximal drei Gegenstimmen gutgeheissen. Im Nationalrat fanden sich einzig bei der Treibstoffzollerhöhung 30 Gegner zusammen, bei den übrigen Massnahmen hingegen keine 10. Ähnlich klar waren die Ja-Mehrheiten bei den Ausgabenkürzungen im Rahmen der Sanierungsmassnahmen 1993 und 1994. Ein zentrales, immer wiederkehrendes Argument für die Notwendigkeit von Sparmassnahmen war, dass die Schweiz bei einer länger anhaltenden Defizitperiode den so genannten Zinsbonus verlieren könnte: „Von einer erfolgreichen Sanierung der öffentlichen Finanzen dürfte es nicht zuletzt abhängen, ob die Schweiz inskünftig weiterhin von einem Zinsbonus profitieren oder durch eine Anpassung des Zinsniveaus an jenes im EG-Raum auch diesen Konkurrenzvorteil verlieren wird. Der Bundesrat hat sich deshalb zum Ziel gesetzt, den Haushalt bis zum Ende der angelaufenen Legislaturperiode wieder nahezu auszugleichen“ (Botschaft zur Staatsrechnung des Bundes

1991: 9). Im Weiteren würde die „anhaltende Defizitwirtschaft [...] unsere Ausgangsbedingungen für die Annäherung an Europa verschlechtern“ (SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT 1992a).

4.1.3.2 Exkurs: Das Investitionsprogramm 1993

Wie erwähnt stellt das Programm zur Stimulierung der Baukonjunktur aus dem Jahre 1993 eine Abweichung vom Sanierungskurs der 1990er Jahre dar. Von den gesprochenen 300 Mio. Fr. entfielen 200 Mio. Fr. auf den so genannten Investitionsbonus, 100 Mio. Fr. wurden zur Förderung des Wohnungsbaus sowie des Hochbaus in der Landwirtschaft budgetiert (s. SAURER 1996). Der Investitionsbonus war eine Finanzhilfe des Bundes vor allem für Investitionen der nachgelagerten Gebietskörperschaften, namentlich der Gemeinden.

4.1.3.2.1 Geschichte

Am 16. Dezember 1992 reichte die SP Fraktion des Nationalrates fünf Parlamentarische Initiativen ein, welche zusammen als „dringliches Investitionsprogramm zur Linderung von Arbeitslosigkeit und zur Entlastung der Arbeitslosenkasse“ bezeichnet wurden. Die einzelnen Vorstösse beinhalteten

- einen befristeten Investitionsbonus an Gemeinden, Kantone und öffentliche Institutionen,
- Investitionen zur energetischen Sanierung von Gebäuden,
- eine Verbilligung von Risikokapital für junge Unternehmen und innovative Produkte,
- Unterstützung arbeitsloser Jugendlicher bei Weiterbildungsmassnahmen,
- ein befristetes Investitions- und Beschäftigungsprogramm im Wohnungsbau.

Die Umsetzung sollte mittels Bundesbeschlüssen erfolgen.

Am 18. Januar 1993 beschloss die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) mit 9 zu 8 Stimmen eine Anhörung der Initianten (BBl 1993: 1579). Die Abstimmung über die Initiativen sollte nach Auffassung der Kommission aber erst nach der Beratung und Abstimmung über das Geschäft „91.079 Finanzordnung, Ersatz“ – die Erneuerung der verfassungsmässigen Grundlagen der Bundesfinanzen (insbesondere DBSt, WUST) – erfolgen. Am 19. Januar 1993 verständigten sich die Kommissionsvertreter der Bundesratsparteien auf eine „Marschrichtung Finanzen und Wirtschaft“. Die Konjunkturprogramme wurden mit der Neuordnung der Bundesfinanzen, insbesondere mit der Einführung der Mehrwertsteuer, verbunden. Die „Marschrichtung“ sollte die „wirtschaftlichen Rahmen-

bedingungen mit dem Systemwechsel zur Mehrwertsteuer längerfristig verbessern und die gegenwärtige Rezession mit dem Investitionsprogramm kurzfristig bekämpfen" (BBl 1993: 1579). Die Forderungen der SP wurden von der Kommission zurückgestutzt. Von den fünf parlamentarischen Initiativen übernahm die Kommission drei. Der Investitionsbonus und die energetischen Sanierungen von Gebäuden wurden zusammengefasst zu einer „Parlamentarischen Initiative über Beiträge zur Förderung der öffentlichen Investitionen" (93.400), das befristete Investitions- und Beschäftigungsprogramm im Wohnungsbau wurde zuhanden des Parlaments verabschiedet als „Parlamentarische Initiative über die Gewährung von Finanzhilfen für die Förderung der Beschäftigung im Wohnungsbau" (93.401). Am 22. Februar 1993 wurde über die beiden Vorlagen abgestimmt. 93.400 wurde mit 13 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen; 93.401 mit 16 zu 5 bei 1 Enthaltung.

Die Verbindung zwischen dem Wechsel von der WUST zur MWSt und dem Investitionsprogramm wurde auch in der parlamentarischen Debatte deutlich. In der Beratung im Ständerat beispielsweise stimmte Monika Weber (LDU, Zürich) dem Investitionsprogramm trotz einem „Unbehagen" zu: „Uns liegt sehr viel an der Mehrwertsteuer" (NZZ 18. März 1993). Jagmetti (FDP, Zürich) betonte, dass „gewisse Kreise ihre Zustimmung zur Mehrwertsteuer von der Annahme dieser Vorlagen abhängig machen" (ibid.). Auch in der nationalrätlichen Beratung wurde auf die Verknüpfung dieser Vorlagen hingewiesen. Kommissionsberichterstatte Strahm (SP, Bern) wies darauf hin, dass „unter den Jastimmen auch einige Stimmen sind, die nur im Zusammenhang mit der Bundesfinanzordnung diesen beiden Initiativen zugestimmt haben. Es ist klar gesagt worden, man werde diese beiden Kommissionsinitiativen dann – und nur dann – mittragen, wenn auch der Systemwechsel von der Warenumsatzsteuer zur Mehrwertsteuer von den gleichen Kräften, von den vier Bundesratsparteien getragen werde" (AB NR 1993: 187). Gemäss der NZZ-Parlamentsberichterstattung wurde das Investitionsprogramm „mit der neuen Finanzordnung und dem Übergang zur Mehrwertsteuer verknüpft im Sinne einer Verständigungslösung der vier Bundesratsparteien" (ibid.). Der SP wurde über das Investitionsprogramm die MWSt schmackhaft gemacht, welche zur Verbesserung der schweizerischen Wettbewerbsfähigkeit beschlossen wurde. Auch ARMINGEON weist auf diese Verknüpfung hin: „Die Konjunkturprogramme, insbesondere jene der neunziger Jahre, waren mühsam erzielte Kompromisse, bei denen der Umfang der Mittel für die Konjunkturanhebung weit geringer ausfiel, als die Befürworter ursprünglich gefordert hatten. 1993 hat die SP als Gegenleistung für das Konjunk-

turförderungsprogramm von bescheidenen 300 Mio. Fr. einem Mehrwertsteuersatz von 6.5 Prozent zugestimmt" (2001: 738).

4.1.3.2.2 *Evaluation des Investitionsprogrammes*

Hat sich der Kuhhandel Investitionsprogramm gegen MWSt-Einführung für die SP unter einem konjunkturellen Gesichtspunkt gelohnt? Konnten die negativen konjunkturellen Effekte der MWSt-Einführung durch das Investitionsprogramm kompensiert werden? Leider lässt sich diese Frage so nicht beantworten, da nur für den Investitionsbonus von 200 Mio. Fr. eine Untersuchung über deren Beanspruchung und Verwendung vorliegt (SAURER 1996), nicht aber für die 100 Mio. Fr., welche zur Förderung des Wohnbaus zur Verfügung gestellt wurden. Der Investitionsbonus löste in den Jahren 1993 bis 1995 ein Investitionsvolumen von rund 1.4 Mrd. Fr. aus. Auf die einzelnen Jahre verteilt betragen die Investitionen 25 Mio. Fr. (1993), 420 Mio. Fr. (1994) und 990 Mio. Fr. (1995).

In der Folge wird ein einfaches Alternativszenario simuliert, in welchem sowohl auf die Einführung der MWSt als auch auf das Investitionsprogramm verzichtet wird. Da keine Angaben über die Verwendung der 100 Mio. Fr. für den Wohnbau vorliegen, wird für diese Mittel dieselbe Wirkung angenommen wie für den Investitionsbonus von 200 Mio. Fr., d.h. die 100 Mio. Fr. Bundesmittel lösen Investitionen von rund 700 Mio. Fr. aus.

Tabelle 4.14

Evaluation: MWSt vs. Investitionsprogramm

(Abweichung Szenario „Verzicht auf MWSt und Investitionsprogramm“ vom Basisszenario)

	1993	1994	1995	1996
BIP (in Prozent)	-0.00	-0.09	-0.05	0.52
Beschäftigung (Vzäq., in Prozent)	-0.00	-0.02	0.28	0.86

Stellt man die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines Verzichts auf die MWSt sowie auf das Investitionsprogramm 1993 dem Basisszenario (MWSt plus Investitionsprogramm) gegenüber, zeigt sich, dass über die Jahre 1993 bis 1996 die konjunkturellen Wirkungen unter dem Strich negativ sind. Zwar führt das Investitionsprogramm in den Jahren 1993 bis 1995 zu einem geringfügig höheren BIP als dies bei einem Verzicht der Fall gewesen wäre. Doch schlägt sich diese geringfügig höhere Wertschöpfung kaum in der Beschäftigung nieder. Dies hat im Wesentlichen zwei Gründe. Erstens reagiert die Beschäftigung träge auf Wertschöpfungsimpulse (Labour hoarding). Zweitens wirkt sich die Einführung der MWSt auf die relativen Faktorpreise aus; durch die Abschaffung der Taxe occulte verbilligen sich die Aus-

rüstungsgüter, was einen Substitutionsprozess weg von der Arbeit hin zum Sachkapital in Gang setzt. Das Investitionsprogramm läuft Ende 1995 aus, so dass 1996 die MWSt-Einführung dominiert: BIP und Beschäftigung wären bei einem Verzicht auf die MWSt-Einführung deutlich höher ausgefallen als beobachtet. Die Simulationsergebnisse des Szenarios sind aber mit grosser Vorsicht zu interpretieren. So wurde von den Einnahmenausfällen beim Bund, die sich durch den Verzicht auf die MWSt ergeben hätten, abstrahiert. Diese hätten mutmasslich Sanierungsmassnahmen nach sich gezogen, welche hier jedoch nicht berücksichtigt wurden.

4.1.3.3 Alternativen zum Sparkurs der 1990er Jahre: Ökonomische Überlegungen

Untersuchungen, ob die Defizite des Schweizer Staates ein volkswirtschaftliches Problem darstellen, gab es während der konjunkturellen Schwächephase wenige. Zu erwähnen sind JÄGER (1992) und SOGUEL (1996). Diese Studien kamen zum Schluss, dass die staatlichen Haushaltsdefizite in der Vergangenheit keine negative volkswirtschaftliche Wirkung gehabt haben. Was die künftige Entwicklung betrifft, sah SOGUEL einzig im Anstieg der Nettozinszahlungen ein Problem, weil dadurch der politische Handlungsspielraum eingeschränkt werden könnte. Allerdings sei es „nicht angebracht, in Panik zu verfallen“, da die öffentlichen Finanzen der Schweiz im internationalen Vergleich „noch recht gut dastehen“ (S. 9). JÄGER (1992) ist diesbezüglich etwas skeptischer. Verdrängungseffekte „könnten sich [...] allenfalls abzeichnen, sofern es nicht gelingt, die im Jahre 1992 auf allen Stufen des schweizerischen Gemeinwesens eingeleiteten Sanierungsbemühungen durchzuziehen“ (S. 28). Ob sich diese Aussage mit dem Befund in derselben Studie von JÄGER verträgt, dass in der Vergangenheit keine Verdrängungswirkungen beobachtet werden konnten, ist jedoch fraglich, war die Bruttoschuldenquote in den 1970er und frühen 1980er Jahre doch deutlich höher als in den frühen 1990er Jahren.

Im Folgenden soll aus historischer Distanz untersucht werden, ob die Defizite von Bund, Kantonen und Gemeinden und der damit verbundene Anstieg der Schweizer Staatsverschuldung aus volkswirtschaftlicher Sicht Handlungsbedarf begründet haben. In der Literatur werden vor allem zwei Problembereiche diskutiert.⁹⁷ Einerseits kann der Staat durch eine stärkere Beanspruchung des Kapital-

⁹⁷ Zur volkswirtschaftlichen Relevanz der Staatsverschuldung s. z.B. die Übersicht von COLOMBIER/FRICK (2000) oder SOGUEL (1996). Ein weiteres Kriterium zur Bestimmung des finanzpolitischen Handlungsbedarfs wäre die so genannte „golden rule“ wonach eine Zunahme der Verschuldung im Ausmass der Nettoinvestitionen zulässig ist. Die Kreditfinanzierung von öffentlichen Investitionen ist aus intergenerationaler Sicht gerechtfertigt, da sie auf dem „pay-as-you-use“-Prinzip, wonach die zukünftigen Generationen einen Teil der

marktes die privatwirtschaftliche Aktivität behindern (sog. Crowding out), etwa indem die Kreditaufnahmemöglichkeiten privater Investoren beeinträchtigt werden: Private Investitionen werden verdrängt. Andererseits kann eine starke Verschuldung der öffentlichen Hand in eine so genannte Schuldenspirale münden: Der Staat muss immer mehr Kredite aufnehmen um die Schuldzinsen bezahlen zu können. Dadurch verringert sich der politische Handlungsspielraum; volkswirtschaftlich wichtige Investitionen können so unter Umständen nicht getätigt werden. Wie oben erwähnt spielte in der politischen Diskussion in der Schweiz in den 1990er Jahren vor allem das Verdrängungsargument eine zentrale Rolle. Durch die höhere Staatsverschuldung ginge die Schweiz des Zinsbonus verlustig.

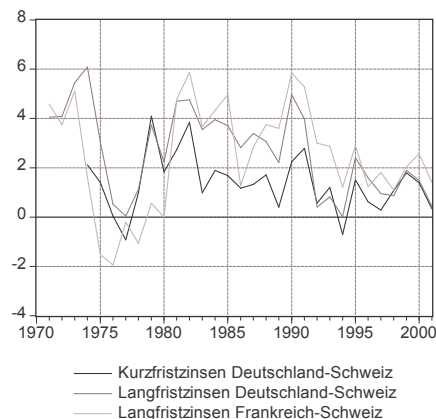
4.1.3.3.1 Verlust des Realzinsbonus?

Rückblickend kann gesagt werden, dass dieses Worst-case-Szenario nicht eintraf: Auch Ende der 1990er Jahre wies die Schweiz tiefere Realzinsen auf als beispielsweise Deutschland oder Frankreich. Die reale Renditedifferenz bei den Kurzfristzinsen blieb weitgehend unverändert. Allerdings reduzierte sich die entsprechende Differenz zwischen Langfristzinsen.

Kosten für die Investitionen tragen, von denen sie profitieren. Allerdings ist die Bestimmung von öffentlichen Investitionen kontrovers. So werden in den Rechnungen beispielsweise die Ausgaben für Bildung als Konsumausgaben behandelt, obwohl diese aus volkswirtschaftlicher Sicht sehr wohl als Investitionen aufgefasst werden könnten. Die Bestimmung der Nettoinvestitionen erweist sich als schwierig, da in verschiedenen Gebietskörperschaften verschiedene Abschreibungsregeln zur Anwendung kommen. In der BFS-Statistik „öffentliche Finanzen der Schweiz“ findet sich keine Reihe für die Abschreibungen des Staates insgesamt. Entsprechende Angaben finden sich jedoch in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, wobei die Abschreibungen jeweils nicht erhoben, sondern in der Regel gemäss einer linearen Abschreibungsregel berechnet werden. Gemäss diesen Daten wäre die goldene Regel in den Jahren 1990 und 1991 erfüllt, in den Jahren 1992 bis 1996 hingegen nicht erfüllt gewesen.

Grafik 4.6

Realzinsdifferenz Deutschland-Schweiz und Frankreich-Schweiz



Theoretisch kann ein Realzinsanstieg aufgrund einer höheren Staatsverschuldung dann resultieren (hier wird von den Nachfragewirkungen von Staatsdefiziten, welche ihrerseits zinstreibende Wirkung entfalten können, abstrahiert), wenn entweder die staatliche Kapitalnachfrage auf den Kapitalmärkten auf ein vergleichsweise knappes Angebot stösst oder wenn die Staatsverschuldung ein so hohes Ausmass annimmt, dass die Kapitalgeber eine Prämie für ein erhöhtes Ausfallsrisiko fordern.

Empirisch konnte der Einfluss der Staatsverschuldung auf den Realzinsbonus bisher nicht nachgewiesen werden. Der Schweizer Realzinsbonus dürfte demnach weniger finanzpolitisch, als vielmehr durch die unabhängige, eigenständige Geldpolitik bedingt sein: „Der Renditeabschlag auf festverzinslichen Schweizer-Franken-Anlagen kann erklärt werden durch die Diversifikationsvorteile, die niedrige Preisniveauunsicherheit und die Versicherungsfunktion für Krisensituationen dieser Papiere“ (KUGLER/WEDER 2003: 47).⁹⁸ Illustrativ ist die Untersuchung der Renditedifferenz bei Schweizer Kantonsanleihen durch KÜTTEL/KUGLER (2002). So musste beispielsweise der Kanton Tessin von 1990 bis 1998 im Vergleich zum Kanton Zürich durchschnittlich einen Renditeaufschlag von über 85 Basispunkten hinnehmen. Für Genf lag dieser Spread im Mittel bei rund 25 Basispunkten. Die Schätzung von Regressionen im Rahmen eines Panels ergab aber keine Evidenz

⁹⁸ Eine Untersuchung der Zinsdifferenz gegenüber dem Ausland aus den frühen 1990er Jahren stammt von AEBERHARDT/ZUMSTEIN (1991). Nach einer Diskussion verschiedener Erklärungsansätze – so auch die Hypothese stabiler Staatsfinanzen – kommen die beiden Autoren zum Schluss: „Die bestehenden Realzinsdifferenzen können wir somit nicht erklären. Die Kapitalmärkte dürften das Fehlen systematischer Bestimmungsgründe früher oder später realisieren, was zu einer Kurskorrektur führen wird“ (S. 12). Dass die Staatsschuld keinen Einfluss auf die Realzinssätze hat, wird von den Autoren dadurch begründet, dass die Staatsanleihen international handelbar sind.

dafür, dass diese Renditedifferenzen durch Faktoren wie Staatsschuld oder Haushaltssaldi erklärbar sind. Vielmehr erwiesen sich institutionelle Faktoren wie die Möglichkeit von Finanzreferenden und andere direktdemokratische Einflussmöglichkeiten als statistisch signifikant. Dass auf den Schweizer Kapitalmärkten eine erhöhte staatliche Kapitalnachfrage zinstreibend wirken kann, ist auch in Anbetracht des hohen Ertragsbilanzüberschusses fraglich. Die Schweiz war und ist ein Nettokapitalexporteur. Die Befürchtung, die Finanzmarktakteure könnten aufgrund der höheren Verschuldung des Schweizer Staates eine Risikoprämie fordern, dürfte an der Realität vorbeiziehen. Die Staatsschuld lag selbst im Vergleich zu anderen reichen, zahlungskräftigen Ländern auf tiefem Niveau. Ende der 1980er Jahre beispielsweise betrug die Schweizer Bruttoschuldenquote etwas über 30 Prozent, während sie in Deutschland knapp über 40 Prozent lag. Die tatsächlichen Nettoschuldenquoten dürften noch einiges tiefer sein.⁹⁹ Zu unterscheiden ist allerdings zwischen den Ausfallrisiken einzelner Gebietskörperschaften. Während ein solches Risiko für den Bund unter den gegebenen Rahmenbedingungen und auch unter den Rahmenbedingungen der 1990er Jahre aufgrund der vergleichsweise geringen Verschuldung als ausgesprochen gering bezeichnet werden muss, kann dieses Ausfallrisiko für einzelne Gemeinden beispielsweise viel höher sein (vgl. z.B. die Zahlungsunfähigkeit der Gemeinde Leukerbad).

In der Folge soll hier untersucht werden, inwiefern der Realzinsbonus der Schweiz gegenüber Frankreich von der Entwicklung der Staatsfinanzen in beiden Ländern abhängt. Eine Untersuchung des Realzinsbonus gegenüber Deutschland ist für den gesamten Zeitraum von 1980 bis Ende der 1990er Jahre leider nicht möglich, da aufgrund der deutschen Wiedervereinigung keine kohärenten Zeitreihen existieren.

Berechnet man die Korrelation zwischen dem realen Langfristzinsunterschied¹⁰⁰ und den relativen Haushaltssaldi Schweiz-Frankreich ergibt sich kein direkter Anhaltspunkt, der die Befürchtungen des Bundesrates stützt, die Schweiz könnte durch eine Verschlechterung der Situation der öffentlichen Haushalte den Realzinsbonus verlieren: Von 1980 bis 2002 ist die Korrelation null. Berücksichtigt man

⁹⁹ Die ausgewiesene staatliche Nettoschuld ist tendenziell tiefer als in den Finanzrechnungen ausgewiesen, da das staatliche Vermögen tief bewertet ist. So werden z.B. bei den Kantonen Liegenschaften im Finanzvermögen zum Anschaffungspreis bewertet, während Liegenschaften (inkl. Grundstücke) im Verwaltungsvermögen jährlich abgeschrieben werden.

¹⁰⁰ Als Langfristzinsen gehen die Renditen auf Bundespapiere ins Modell ein, da kein synthetischer Zinssatz für die Anleihen aller Gebietskörperschaften existiert.

nur die Werte bis 1992 um dem Informationsstand der Schweizer Behörden zum Zeitpunkt der Sparmassnahmen Rechnung zu tragen, ergibt sich je nach Ausgangsjahr – 1980 oder 1981 – ein anderer Befund (s. Tabelle 4.15).

Tabelle 4.15

Korrelation zwischen Realzinsdifferenz und relativen Haushaltssalden

Zeitraum	Korrelation
1980–2002	+0.03
1980–1992	–0.33
1981–1992	+0.32

Ob die Realzinsdifferenz zwischen der Schweiz und Frankreich von der finanziellen Lage der öffentlichen Haushalte abhängt, lässt sich mit einem einfachen VAR-Modell untersuchen (s. z.B. MILLER/RUSSEK 1996). Dabei wird der Tatsache Rechnung getragen, dass hypothetisch nicht nur die Zinsdifferenz durch die Staatshaushalte, sondern die Staatshaushalte ihrerseits durch die Zinsentwicklung (v.a. über die Passivzinsen) beeinflusst werden.¹⁰¹ Ins Modell gehen zwei Variablen ein, nämlich die langfristige Realzinsdifferenz gemessen am Renditeunterschied zwischen den französischen und den schweizerischen Staatspapieren minus der an der Konsumteuerung gemessenen Teuerungsdifferenz sowie die Differenz aus französischem und schweizerischem Haushaltssaldo (in Prozent des BIP). Schätzzeitraum ist 1980 bis 2002. Als optimal in Bezug auf die Erklärungskraft des Modells erwies sich 1 Lag bei den Variablen.¹⁰² Mittels einem Granger-Kausalitätstest kann nun die Hypothese getestet werden, ob von zeitlich vorgelagerten Entwicklungen bei den Staatshaushalten ein Effekt auf die Zinsen ausgeht oder nicht. Die Hypothese, dass der Realzinsbonus nicht vom Schweizer Staatshaushalt (relativ zum französischen) abhängt, kann nicht verworfen werden.

Granger-Kausalitätstests

Null-Hypothese (Stützbereich 1980-2002)	χ^2 -Statistik	Prob.
Keine Granger-Kausalität von Realzinsdifferenz zu relativen Haushaltssaldi	1.878	0.1858
Keine Granger-Kausalität von relativen Haushaltssaldi zu Realzinsdifferenz	1.553	0.2272

Aus historischer Sicht stellt sich nun die Frage, ob auch die Beobachter zu Beginn der 1990er Jahre zur selben Schlussfolgerung gelangen konnten, oder ob sich damals ein anderer Befund ergeben hätte. Zu diesem Zweck wird der Stützbereich der

¹⁰¹ SCHWAB (1996), der den Zusammenhang zwischen Langfristzinsen und Staatshaushalt für die Schweiz untersucht, trägt dieser Interdependenz keine Rechnung.

¹⁰² Likelihood-Ratio-Test, Schwarz- sowie Akaike-Information-Kriterien.

Schätzung auf 1980–1992 verkürzt. Doch auch unter diesen Bedingungen lässt sich die Null-Hypothese, dass keine Granger-Kausalität von den relativen Haushaltssaldi zur Realzinsdifferenz existiert, nicht verwerfen.

Granger-Kausalitätstests

Null-Hypothese (Stützbereich 1980-1992)	χ^2 -Statistik	Prob.
Keine Granger-Kausalität von Realzinsdifferenz zu relativen Haushaltssaldi	5.772	0.016
Keine Granger-Kausalität von relativen Haushaltssaldi zu Realzinsdifferenz	0.600	0.439

4.1.3.3.2 Die Schweiz in der Schuldenspirale?

Ein Staatshaushalt befindet sich dann in einer Schuldenspirale, wenn er immer mehr Kredite für den Schuldendienst aufnehmen muss, so dass die Staatsschuld im Vergleich zu den Einnahmen überproportional ansteigt, was eine weitere Kreditaufnahme impliziert. Ist die Entwicklung der Schulden im Vergleich zu den Staatseinnahmen oder zum Bruttonationaleinkommen stabil (konstante Schuldenquote), so wird in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur in der Regel von einer nachhaltigen Finanzpolitik gesprochen. Formal lassen sich die Bedingungen für eine konstante Schuldenquote einfach herleiten.

Die Schuldenquote entwickelt sich gemäss

$$\frac{\Delta B}{Y} = \frac{G - T}{Y} + \frac{rB}{Y}$$

mit $G - T$ als Primärdefizit (Defizit ohne Passivzinsen), B als Staatsschuld, Y als nominales BIP und r als Nominalzinssatz. Approximativ gilt

$$\Delta\left(\frac{B}{Y}\right) = \frac{\Delta B}{Y} - \frac{\Delta Y}{Y} \frac{B}{Y}.$$

Daraus folgt, dass die Schuldenquote dann konstant ist, wenn gilt

$$\frac{G - T}{Y} = (\theta - r) \frac{B}{Y}$$

mit θ als nominalem BIP-Wachstum. Das bedeutet, dass ein Primärdefizit dann mit einer dauerhaft konstanten Schuldenquote vereinbar ist, wenn das nominale BIP-Wachstum über dem nominalen Zinssatz liegt. Gemäss der goldenen Regel der neoklassischen Wachstumstheorie entspricht auf dem effizienten Wachstumspfad das nominale BIP-Wachstum jedoch dem Nominalzinssatz. Aus dieser Sicht wäre somit ein ausgeglichener Primärhaushalt Voraussetzung für eine konstante Schulden-

quote.¹⁰³ Das Defizit darf die Passivzinsen nicht übersteigen. Damit ist aber nichts zur Höhe der konstanten Schuldenquote gesagt. Um beispielsweise auf eine höhere, konstante Schuldenquote zu gelangen, kann vorübergehend von der Bedingung oben abgewichen werden, bis die neue Quote erreicht ist.

In der kurzen Frist sind die Primärsaldi durch konjunkturelle und zufällige Einflüsse starken Schwankungen ausgesetzt. Für eine „Nachhaltigkeits-Betrachtung“ ist es deshalb notwendig, von diesen Schwankungen zu abstrahieren.¹⁰⁴ Es muss ein bereinigter, struktureller Primärsaldo ermittelt werden. Dieser wird hier berechnet als strukturelle Einnahmen minus strukturelle Ausgaben plus Passivzinsszahlungen zum Trendzinssatz.¹⁰⁵ Die Ergebnisse sind in der folgenden Grafik abgebildet.

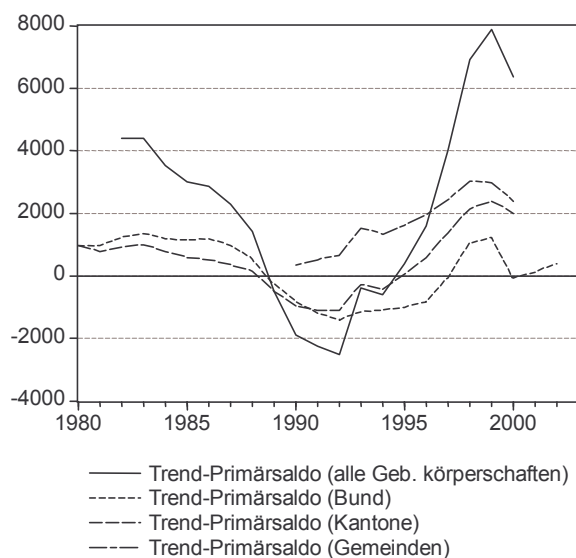
¹⁰³ KIRCHGÄSSNER (2002) weist darauf hin, dass aufgrund der Gegenwartspräferenz der Wirtschaftssubjekte der Nominalzinssatz das trendmässige nominale Wirtschaftswachstum theoretisch übersteigt: „Betrachtet man ‚optimales Wachstum‘, d.h. lässt man zu, dass die Individuen zukünftige Ereignisse geringer bewerten, dann ergibt sich der langfristige gleichgewichtige Zinssatz aus der Summe der (gesellschaftlichen) Diskontrate und der realen Wachstumsrate und ist damit höher als letztere“ (S. 71). Empirisch ist dies jedoch nicht erhärtet. Betrachtet man den Zeitraum von 1951 bis 2002, so lag das durchschnittliche nominale BIP-Wachstum von 6.0 Prozent deutlich über den Renditen der Bundesobligationen (4.2 Prozent). Ein etwas anderes Bild ergibt sich, wenn der Beobachtungszeitraum auf die Zeit von 1981 bis 2002 verkürzt wird: Die durchschnittlichen Langfristzinsen von 4.4 Prozent stehen einem mittleren nominalen BIP-Zuwachs von 3.9 Prozent gegenüber. Dieses Ergebnis ist jedoch im Wesentlichen der Entwicklung in den neunziger Jahren geschuldet, als ein schwaches gesamtwirtschaftliches Wachstum einem vergleichsweise hohen Zinsniveau gegenüberstand.

¹⁰⁴ Dies zumindest dann, wenn man unterstellt, dass sich die konjunkturbedingten Einnahmen- und Ausgabenschwankungen längerfristig ausgleichen.

¹⁰⁵ Die Trend-Primärsaldi wurden mit einem Hodrick-Prescott-Filter berechnet (s. LAMPART/FRICK 2004).

Grafik 4.7

Trend-Primärsaldi von Bund, Kantonen und Gemeinden



Betrachtet man alle Gebietskörperschaften zusammen, zeigt sich, dass bereits in der Hochkonjunkturphase 1989/1990 ein strukturelles Primärdefizit resultiert hat. Dieses hat sich bis 1992 weiter vergrössert. Ab 1993 ist ein Rückgang zu verzeichnen. Der Primärhaushalt ist nahezu ausgeglichen. Die Finanzpolitik könnte unter den oben formulierten Kriterien als nachhaltig bezeichnet werden. Ab 1996 nehmen die Primärüberschüsse deutlich zu. Zu weitgehend denselben Schlussfolgerungen kam auch eine Untersuchung der OECD im Economic Survey Switzerland von 1994 (S. 64ff.). Für das Jahr 1994 wurde ein ausgeglichener struktureller Primärhaushalt berechnet. Nach den einzelnen Gebietskörperschaften unterschieden, weisen die Gemeinden über die gesamten 1990er Jahre Primärüberschüsse auf, die im Zeitverlauf zudem deutlich ansteigen. Bei den Kantonen ist im Wesentlichen dasselbe Muster wie für die Summe der Gebietskörperschaften zu beobachten. Was den Bund betrifft, hält die Phase der Primärdefizite deutlich länger an als bei den Kantonen und Gemeinden. Erst ab 1997 ist der Primärhaushalt ausgeglichen.

4.1.3.3.3 Die Schweiz im europäischen Vergleich – die Maastricht-Konvergenzkriterien

Wie erwähnt orientierte sich der Bundesrat bei der Finanzpolitik auch an der Entwicklung in den EU-Mitgliedstaaten, um gute „Ausgangsbedingungen für die Annäherung an Europa“ zu haben. Überhaupt spielte die europäische Integration für die Schweiz als kleines Land umgeben von EU-Staaten eine wichtige Rolle. Im Integrationsbericht von 1988 beispielsweise postulierte der Bundesrat die „Europafähig-

keit“ der Schweiz (s. Kapitel 6.3.1.3). Dementsprechend waren die Maastricht-Konvergenzkriterien eine relevante Messlatte für die Schweizer Finanzpolitik, insbesondere das Kriterium, dass die Neuverschuldung 3 Prozent des Bruttoinlandprodukts (Defizitkriterium) bzw. die Bruttoverschuldung 60 Prozent des Bruttoinlandprodukts nicht übersteigen sollte.¹⁰⁶

Das Defizitkriterium wird in der EU zurzeit gemäss dem Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 95 (ESVG95) berechnet als Finanzierungssaldo des Staates (inkl. Sozialversicherungen) dividiert durch das BIP. Dieses System ist jedoch in vielen Ländern erst vor kurzem eingeführt worden. So auch in der Schweiz im Jahre 2003. Bis 1994 musste die Defizitquote in der Schweiz unter Zuzug verschiedener Statistiken berechnet werden, denn die damalige Nationale Buchhaltung wies keinen Finanzierungssaldo des Staates aus. Dies änderte sich mit der Umstellung auf die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (ESVG78) ab 1995. Allerdings wurden die Pensionskassen zu den Sozialversicherungen gezählt, was nicht der OECD-Konvention entspricht, so dass auch unter diesem System ergänzend zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für die Berechnung der Defizitquote weitere Statistiken zugezogen werden mussten. Erst mit der Umstellung auf ESVG95 wurden die Pensionskassen aus dem Sozialversicherungssektor eliminiert. Weitere Unterschiede ergeben sich aus der Definition der Staatsausgaben. Im Gegensatz zu den Finanzrechnungen zählt die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung beispielsweise Darlehen und Beteiligungen nicht zu den für den Finanzierungssaldo ausschlaggebenden Ausgaben. Die genannten Umstellungen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen hatten zudem auch Auswirkungen auf das ausgewiesene Niveau des Bruttoinlandproduktes, was die Defizitquote ebenfalls beeinflusste. Werden die Defizitquoten aus den verschiedenen Quellen und Abgrenzungen mit dem Maastrichter 3-Prozent-Kriterium verglichen, ergeben sich deshalb teilweise verschiedene Schlussfolgerungen.

¹⁰⁶ Dieses Maastricht-Kriterium hat in der politischen Diskussion denn auch eine gewisse Rolle gespielt. In den Staatsrechnungen wird jeweils explizit darauf hingewiesen. So beispielsweise in der Botschaft zur Staatsrechnung 1994: „Im Vergleich zu den EU-Staaten befindet sich die Schweiz in einer relativ günstigen Position. Tiefere Werte weisen nur Deutschland, Luxemburg und Irland aus. Aber auch unsere wichtigen Handelspartner Amerika und Japan können sich einer günstigeren finanziellen Verfassung rühmen. Das ist insofern bedenklich, als wir in früheren Jahren unangefochten eine Spitzenstellung innehatten. Angesichts des schwierigen Umfeldes und des sich namentlich mit den westeuropäischen Handelspartnern verschärfenden Wettbewerbes muss die Schweiz alles Interesse daran haben, ihre Standortvorteile zu halten bzw. zu verbessern. Dazu gehören gesunde öffentliche Finanzen“ (S. 7).

Rückblickend – unter den Abgrenzungen gemäss ESVG95 – hätte die Schweiz von 1990 bis heute in keinem Jahr das 3-Prozent-Kriterium verfehlt. Das Maximum wurde im Jahr 1993 erreicht, als das Staatsdefizit (inkl. Sozialversicherungen) 2.7 Prozent des BIP betrug. Anders präsentiert sich das Bild, wenn der Staatssektor¹⁰⁷ gemäss der Abgrenzung in der BFS-Statistik „Öffentliche Finanzen der Schweiz“ und die Sozialversicherungen gemäss BSV-Sozialversicherungsstatistik verwendet werden („Staat gemäss BFS/BSV“). So gemessen wurden deutlich höhere Defizitquoten verzeichnet. Der Höchststand stammt aus dem Jahr 1993 mit einer Defizitquote von 4.8 Prozent.

Zur Beurteilung der Finanzpolitik der 1990er Jahre ist jedoch nicht nur relevant, wie sich die entsprechenden Grössen im heutigen Licht präsentieren, sondern auch welche Werte den Akteuren damals zur Verfügung standen. Wie bereits erwähnt, wurden im Rahmen der bis 1994 verwendeten Nationalen Buchhaltung keine Finanzierungssaldi ausgewiesen. Das Staatsdefizit musste aus anderen Statistiken berechnet werden. Entsprechende Angaben zur Defizitquote finden sich beispielsweise in der Botschaft zur Staatsrechnung des Bundes. Für die Jahre 1992 bis 1994 wurden Quoten von über 3 Prozent ausgewiesen. Die Defizitquoten fallen noch höher aus, wenn die Abgrenzung des Staates gemäss BFS/BSV verwendet wird. Wäre der Staatssektor hingegen so gemessen worden, wie dies heute unter ESVG95 der Fall ist, und das resultierende Defizit zum damals berechneten BIP gemäss Nationaler Buchhaltung gesetzt, hätten Defizitquoten resultiert, welche mit dem Maastricht-Kriterium vereinbar gewesen wären.

¹⁰⁷ Abweichungen zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ergeben sich beispielsweise bei der Zuordnung öffentlicher Dienste. Staatliche Versorgungsbetriebe (z.B. Wasserversorgung), Spitäler usw. werden unter ESVG95 dem Unternehmenssektor zugeordnet, wenn sie ihre Leistungen „marktbestimmt“ erbringen, d.h. wenn sie sich mindestens zur Hälfte über Gebühren, Taxen etc. finanzieren.

Tabelle 4.16**Defizitquote Schweiz**

Haushaltssaldo in % des BIP (Staat inkl. Sozialversicherungen)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
gemäss ESVG95	0.6	-1.1	-2.4	-2.7	-1.9	-1.2	-1.4
Staat Abgrenzung BFS/BSV, BIP gemäss ESVG95	0.0	-2.1	-3.4	-4.8	-3.4	-1.7	-2.0
Staat Abgrenzung BFS/BSV, BIP gemäss Nat. Buchh.	0.0	-2.1	-3.5	-5.1	-3.5	-1.7	
gemäss Botschaft zur Staatsrechnung 1994	0.0	-2.1	-3.5	-4.2	-3.8	-	-
Staat Abgrenzung ESVG95, BIP gemäss Nat. Buchh.	0.6	-1.2	-2.5	-2.8	-2.0	-	-

Im europäischen Vergleich erweist sich das Schweizer Staatsdefizit als eher gering. Die Defizitquoten Deutschlands wie Frankreichs beispielsweise sind in den 1990er Jahren gemessen am BIP um einiges höher ausgefallen (gemäss ESVG95).

Tabelle 4.17**Defizitquoten im europäischen Vergleich**

Haushaltssaldo in % des BIP (Staat inkl. Sozialversicherungen)	1992	1993	1994	1995	1996
Schweiz	-2.4	-2.7	-1.9	-1.2	-1.4
Deutschland	-2.5	-3.1	-2.4	-3.3	-3.4
Frankreich.	-4.2	-6.0	-5.5	-5.5	-4.1
Italien	-10.7	-10.3	-9.3	-7.6	-7.1
Vereinigtes Königreich	-6.5	-8.0	-6.7	-5.7	-4.3

Quellen: BfS (Schweiz), Eurostat (EU-Länder)

Was die Bruttoverschuldung betrifft blieb die Schweiz deutlich unter dem Maastricht-Kriterium vom 60 Prozent des Bruttoinlandproduktes.

Tabelle 4.18**Bruttoverschuldung in Prozent des BIP**

Bruttoverschuldung (Bund, Kantone, Gemeinden)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Mio. Fr.	98044	109898	129805	147941	160918	170399	180328
In % des BIP	31%	33%	38%	42%	45%	47%	49%

4.1.3.4 Alternativszenario im Detail

Von den politischen Amtsträgern wurden die Fehlbeträge der öffentlichen Hand in den 1990er Jahren als besorgniserregend betrachtet. Der Handlungsbedarf wurde als gross eingestuft. Sanierungsmassnahmen schienen unerlässlich. Aus ökonomischer Sicht präsentiert sich die Lage jedoch als deutlich weniger dramatisch. Die negativen volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Defizite und der höheren Verschuldung wurden von den Behörden überschätzt. Insbesondere die fast ununterbrochen beschworene Gefahr des Verlustes des Schweizer Realzinsbonus dürfte keine reale gewesen sein. So gesehen wäre – rein technisch oder ökonomisch gesehen – ein Spielraum vorhanden gewesen, um mit den Sanierungsmassnahmen von 1992 bis 1996 zuzuwarten, oder um zumindest eine weniger restriktive Finanzpolitik zu betreiben, obwohl durch die expansiv wirkende Einnahmen- und Ausgabenpolitik in der Hochkonjunktur umfangreiche strukturelle Defizite angelegt worden waren. Politisch hingegen dürfte diesbezüglich keine Optionen bestanden haben.

Im Sinne eines ökonomischen Extremszenarios sollen hier dennoch die Auswirkungen einer weniger restriktiven Politik in den Jahren 1992 bis 1996 simuliert werden. Wie hätte sich die Schweizer Wirtschaft entwickelt, wenn die politischen Behörden ihre Prioritäten weniger auf den Haushaltsausgleich, dafür etwas stärker auf den Konjunkturverlauf ausgerichtet hätten? Dazu wird folgendes Alternativszenario spezifiziert:

- a) Ab 1992 verstetigte staatliche Güternachfrage. Der reale Staatskonsum wächst von 1992 bis 1996 wie im Szenario „verstetigte Finanzpolitik“ oben mit 2.1 Prozent pro Jahr. Die öffentlichen Bauinvestitionen nehmen im selben Zeitraum jährlich um 2 Prozent zu. Dieser Wert entspricht dem in den Finanzplänen in den Jahren 1990 und 1992 unterstellten Potenzialwachstum der Schweizer Wirtschaft.
- b) Verzicht auf die linearen Subventionskürzungen im Rahmen der Sanierungsprogramme 1992 und 1994 des Bundes.
- c) Verzicht auf Erhöhungen der indirekten Steuern. 1993 werden weder der Treibstoffgrundzoll um 20 Rp./l noch die Tabaksteuer erhöht und 1995 wird auf die 0.3 MWSt-Prozente zur Sanierung des Bundeshaushaltes sowie auf die weitere Erhöhung der Tabaksteuer verzichtet.
- d) Die ALV-Beitragssatzerhöhung von 2 auf 3 Lohnprozente wird wie im finanzpolitischen Alternativszenario 2 ab 1995 über 4 Jahre gestaffelt eingeführt.

- e) Ab 1.1.1997 entwickelt sich die Schweizer Finanzpolitik gemäss den Annahmen im Basisszenario, d. h. der Treibstoffgrundzoll wird um 20 Rp./l erhöht, die beiden Tabaksteuererhöhungen von 1993 und 1995 treten in Kraft, es werden zusätzliche 0.3 MWSt-Prozente erhoben. Staatskonsum, öffentliche Bauinvestitionen sowie Subventionen nehmen die beobachteten Werte an. Dass diese Massnahmen auf den 1.1.1997 in Kraft treten ist natürlich völlig willkürlich gewählt. Da aber nur der Zeitraum von 1992 bis 1996 von Interesse ist, spielt der exakte Zeitpunkt der Umsetzung für die Untersuchung keine Rolle, sofern die Massnahmen nach 1996 wirksam werden.

Tabelle 4.19

Alternativszenario 3 „geringerer finanzpolitischer Restriktionsgrad 1992–1996“

	Bezeichnung der Massnahmen
1985-1991	Politik gemäss Basisszenario
1992-1996	Gleichmässig wachsender Staatskonsum (+2.1 Prozent p.a.)
1992-1996	Gleichmässig wachsende öff. Bauinvestitionen (+2.0 Prozent p.a.)
1993	Keine Erhöhung des Treibstoff-Grundzolles sowie der Tabaksteuer
1993	Keine lineare Subventionskürzungen
1995	Keine Erhöhung der MWSt um 0.3 Prozentpunkte sowie keine Tabaksteuererhöhung
1995ff.	Erhöhung des ALV-Beitragssatzes um 1 Lohnprozent über 4 Jahre gestaffelt
1997	Politik gemäss Basisszenario (Erhöhung der indir. Steuern, Staatskonsum, öff. Bauinvestitionen, Subventionen gemäss Beobachtungen)

4.1.3.5 Simulationsergebnisse

Die weniger restriktive Finanzpolitik von 1992 bis 1996 führt ab 1993 zu einem höheren BIP-Wachstum. 1994 bis 1996 hätten jährlich Zuwachsraten in der Grössenordnung von 1.2 bis 1.5 Prozent resultiert. Dieser Anstieg der Wertschöpfung hätte dementsprechend eine stärkere Nachfrage nach Arbeitskräften zur Folge gehabt. Der Beschäftigungsrückgang wäre so wesentlich geringer ausgefallen. Dementsprechend ist die Arbeitslosenquote im Alternativszenario im Jahre 1996 knapp 0.6 Prozentpunkte tiefer als im Basisszenario. Bedingt durch die verbesserte konjunkturelle Lage zieht die Konsumsteuerung etwas an. Dass der Preisauftrieb 1995 etwas geringer ausfällt als beobachtet, liegt daran, dass der Mehrwertsteuersatz nur 6.2 anstelle von 6.5 Prozent beträgt. Das stärkere BIP-Wachstum und die geringere Arbeitslosigkeit wird durch eine höhere Staatsverschuldung „bezahlt“. Die Staats-

defizite erhöhen sich 1995 und 1996 im Vergleich zum Basisszenario um mehr als 1.5 BIP-Prozente oder rund 7 Mrd. Fr.

Tabelle 4.20

Alternativszenario „expansive Finanzpolitik in der Hochkonjunktur – Verzicht auf Sanierungsmassnahmen“ – Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaftsentwicklung 1992–1996

	BIP-Wachstum	Wachstum der Beschäftigung	Konsumteuerung	Arbeitslosenquote	Staatlicher Haushaltssaldo (in % des BIP)
1992	0.18	0.04	0.01	-0.01	-0.22
1993	0.70	0.32	-0.30	-0.10	-0.94
1994	0.39	0.65	0.06	-0.33	-0.94
1995	0.87	0.60	-0.07	-0.46	-1.60
1996	0.72	0.79	0.49	-0.59	-1.78

Anm.: Abweichungen der Entwicklung bei einer weniger restriktiven Finanzpolitik vom beobachteten Wirtschaftsverlauf in Prozentpunkten.

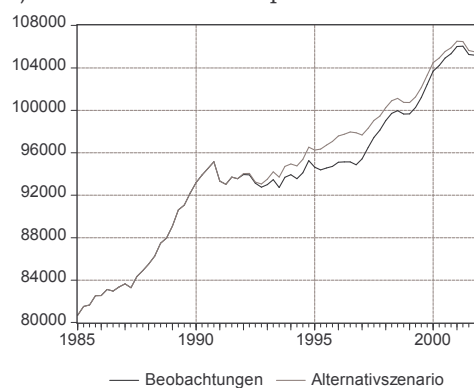
Tabelle 4.21

Saldo Schweizer Staatshaushalt 1992–1996
(Abweichung vom Basisszenario in Mio. Fr.)

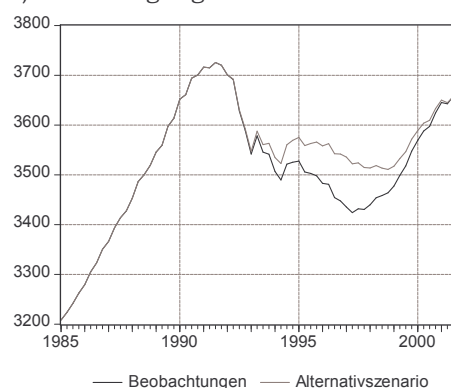
	1992	1993	1994	1995	1996
Saldo	-799	-3541	-3721	-6336	-7229

Grafik 4.8: Alternativszenario „expansive Finanzpolitik in der Hochkonjunktur – Verzicht auf Sanierungsmassnahmen“

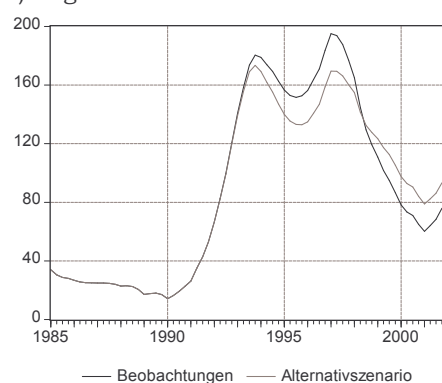
a) Reales Bruttoinlandprodukt



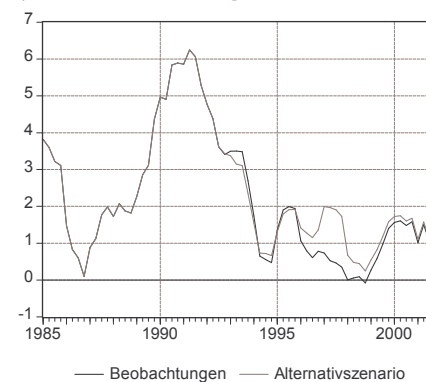
b) Beschäftigung



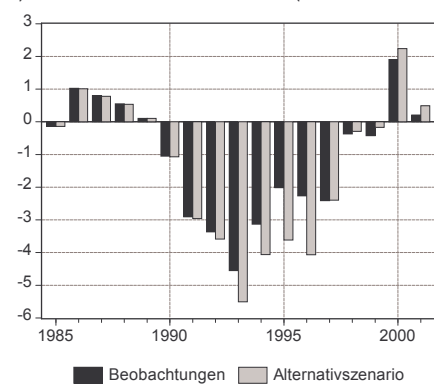
c) Registrierte Arbeitslose



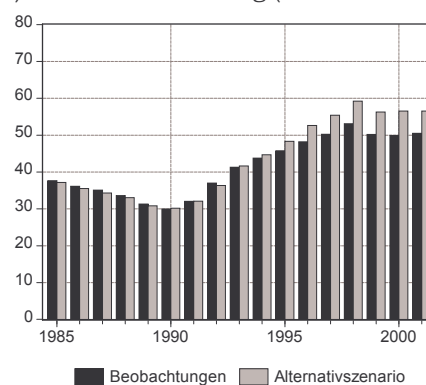
d) Konsumteuerung



e) Saldo Staatshaushalt (in % des BIP)



f) Bruttoverschuldung (in % des BIP)



4.2 Geldpolitik

Im Laufe des Jahres 1993 wurden die monetären Rahmenbedingungen in der Schweiz restriktiver. Dieser höhere Restriktionsgrad ergab sich zunächst vor allem aus der stimmungsbedingten Aufwertungstendenz des Schweizer Frankens. Ende 1993/Anfang 1994 kamen auch von der Zinspolitik restriktivere Impulse. Die Zinsdifferenz gegenüber Deutschland bei den Kurzfristzinsen ging zurück, die Realzinsen stiegen im Laufe des Jahres 1994. Die Schweizerische Nationalbank wurde in der Folge vermehrt kritisiert: Sie würde ihren geldpolitischen Handlungsspielraum zu wenig nutzen. Als gewichtig muss insbesondere der Hinweis der OECD vom Juni 1994 bezeichnet werden, dass die Nationalbank in Anbetracht der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen einen weniger restriktiven Kurs einschlagen könnte (OECD 1994). Auch SNB-intern gab es offenbar Widerstand gegen die geldpolitische Ausrichtung. Gemäss RICH (2001) forderte der „geldpolitische Stab“ im Sommer 1994 „mit zunehmender Vehemenz eine weitere Reduktion der Geldmarktsätze“. Doch es gab auch andere Stimmen. Die KOF beispielsweise schrieb in der Konjunkturprognose im Oktober 1994, dass die SNB, „da sich der konjunkturelle Aufschwung 1995 festigt und die Inflationsraten auch nach Wegfall des Basiseffektes der Mehrwertsteuer über 2 Prozent liegen werden, [...] auch 1996 keine Veranlassung haben [wird], den Restriktionsgrad zu lockern“ (KOF ETH 1994/2: 44). Dabei ist aber der Tatsache Rechnung zu tragen, dass das Institut in nicht unerheblichem Ausmass von der SNB finanziell unterstützt wird, was zu einer gewissen Zurückhaltung bei der Kritik der Geldpolitik der SNB geführt haben könnte.

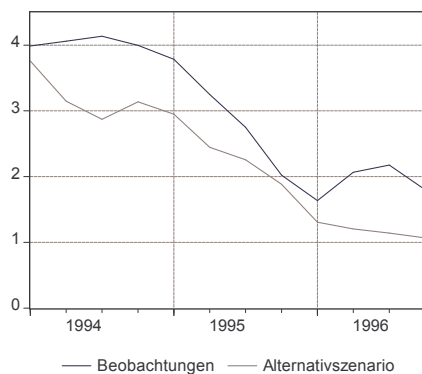
4.2.1 Geldpolitisches Alternativszenario 1 – „neutrale“ Zinspolitik

In einem ersten geldpolitischen Alternativszenario wird unterstellt, dass die SNB den Restriktionsgrad ihrer Zinspolitik zwar nicht lockert aber auch nicht erhöht, wie sie das getan hat. Anstelle einer restriktiven wird eine „neutrale“ Geldpolitik verfolgt. Die Operationalisierung dieser Annahme im Modell kann auf verschiedene Arten erfolgen, etwa indem der Realzinssatz auf einem konstanten Wert fixiert oder indem die Zinsdifferenz zwischen deutschen und schweizerischen Dreimonatszinsen für den Zeitraum 1994 bis 1996 auf den Wert vom Dezember 1993 von rund 2 Prozentpunkte (= 200 Basispunkte) festgelegt wird. Versuche mit dem Modell haben gezeigt, dass diese Fixierung der Zinsdifferenz zwischen deutschen und schweizerischen Zinsen in der Simulation für 1994 weitgehend konstante Schweizer Real-

zinsen zur Folge hat, so dass beide Vorgaben gleichermaßen realisiert sind. Im Laufe von 1995 bilden sich die Realzinsen zurück, was im Einklang mit der Tatsache steht, dass die Hoffnungen auf einen wirtschaftlichen Aufschwung nach und nach enttäuscht wurden. Gleichzeitig ist im Alternativszenario unterstellt, dass die SNB auf die Dollar-Schocks 1994/1995 nicht direkt reagiert. Die tieferen Zinsen haben aber gleichwohl einen Einfluss auf die Wechselkursentwicklung: Der Franken notiert gegenüber den europäischen Währungen schwächer. Der Aussenwert des Frankens liegt rund 1.5 Prozent unter dem Basisszenario.

Grafik 4.9

Dreimonats-Euro-Franken-Satz („neutrale“ Zinspolitik)



Die Auswirkungen der „neutralen“ Zinspolitik auf die übrige Wirtschaft sind spürbar (s. Tabelle 4.22). Aufgrund der tieferen Zinsen liegt das BIP 1996 knapp 0.9 Prozent über dem beobachteten (kumulierte Wachstumsraten). Die Wachstumswirkungen sind im Jahre 1995 am ausgeprägtesten: Das BIP wächst um mehr als 0.4 Prozent stärker, so dass neu ein BIP-Wachstum von 0.8 Prozent anstelle der beobachteten 0.4 Prozent resultiert. Das Schweizer Wirtschaftswachstum bleibt aber dennoch hinter demjenigen der Nachbarländer zurück. Dem Schweizer BIP-Zuwachs von 0.8 Prozent steht 1995 beispielsweise eine Zunahme in Deutschland von 1.8 Prozent gegenüber. 1996 hingegen wächst die Schweizer Wirtschaft mit neu 0.8 Prozent gleich stark wie die deutsche. Im Vergleich zur EU beträgt der Wachstumsrückstand im selben Jahr aber noch immer rund 0.9 Prozentpunkte. Was die Beschäftigung betrifft, ergibt sich aufgrund der alternativen Zinspolitik 1995 eine Zunahme von 0.2 Prozent anstelle der Abnahme von 0.1 Prozent. 1996 fällt der Rückgang mit 0.9 Prozent gegenüber den beobachteten –1.2 Prozent nach wie vor deutlich aus. Die Konsumteuerung bleibt in den Jahren 1994 bis 1996 weitgehend unverändert: Die leicht verstärkte Preisentwicklung aufgrund der verbesserten Wirtschaftslage wird durch die tieferen Mietzinsen infolge der zurückhaltenderen

Zinspolitik der Nationalbank kompensiert. Der Staatshaushalt verbessert sich leicht in der Grössenordnung von 300 bis 400 Mio. Fr.

Tabelle 4.22

Auswirkungen einer „neutralen“ Zinspolitik auf die Schweizer Wirtschaftsentwicklung 1994–1996

	BIP-Wachstum	Wachstum der Beschäftigung	Konsumteuerung	Arbeitslosenquote	Staatlicher Haushaltssaldo (in % des BIP)
1994	0.12	0.03	0.06	-0.01	0.02
1995	0.44	0.28	-0.06	-0.09	0.08
1996	0.31	0.45	-0.03	-0.24	0.09

Anm.: Abweichungen der Entwicklung mit „neutraler“ Zinspolitik vom beobachteten Wirtschaftsverlauf in Prozentpunkten.

Seitens der Verantwortlichen bei der Nationalbank wurde gegen eine weniger restriktive Geldpolitik jeweils argumentiert, dass die lockerere Geldpolitik später mit einer höheren Teuerung bezahlt werden müsste (s. z.B. LUSSE 1995a: 191/192). Diese Befürchtungen erweisen sich jedoch aufgrund der Modellsimulation als übertrieben. Unter der Annahme, dass die SNB ab 1997 dieselbe Geldpolitik betrieben hätte wie sie dies tatsächlich tat, liegt die Konsumteuerung in den Jahren 1999 und 2000 rund 0.2 bis 0.3 Prozentpunkte über der beobachteten. Es ist jedoch davon auszugehen, dass unter diesen Bedingungen die Geldpolitik in den Aufschwungjahren etwas restriktiver ausgefallen wäre als dies der Fall war, so dass der Unterschied zwischen den Szenarien in den Jahren 1999 und 2000 weniger ausgeprägt gewesen sein dürfte.

4.2.2 Geldpolitisches Alternativszenario 2 – „expansive“ Zinspolitik

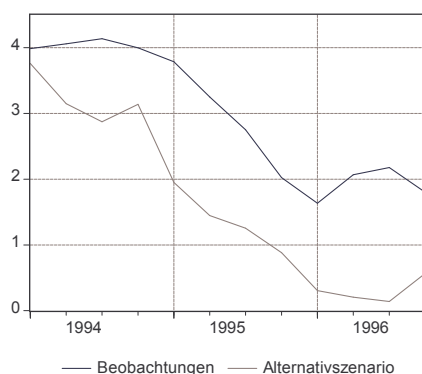
In Anbetracht der deutlichen Aufwertung des Schweizer Frankens im Jahre 1995 und der sich abzeichnenden, erneuten konjunkturellen Abschwächung stellt sich die Frage, ob die SNB nicht eine expansiver wirkende Geldpolitik hätte verfolgen können resp. verfolgen sollen als im Szenario „neutrale“ Zinspolitik oben unterstellt. Dagegen spricht die Maxime der Nationalbank, gemäss dieser Wechselkursschocks – insbesondere wenn sie dem aussereuropäischen Raum entspringen – passiv hingenommen werden (s. z.B. LUSSE 1995a: 191/192). Im Sinne einer Sensitivitätsanalyse soll hier trotzdem ein entsprechendes Szenario simuliert werden. Sollte aus politischen Gründen eine weitere Lockerung der Geldpolitik nicht oder nur schwer möglich gewesen sein – aus technischer oder ökonomischer Perspektive wäre jedenfalls ein weiterer Handlungsspielraum vorhanden gewesen: Die Schweizer Konjunktur begann sich 1995 spürbar abzuschwächen und die Teuerung war gering –

abgesehen von der einmaligen Verschiebung des Konsumpreisniveaus durch die Einführung der Mehrwertsteuer auf den 1. Januar 1995. Das Szenario stünde auch im Einklang mit der Empfehlung der OECD vom Juni 1995 (OECD 1995), die Geldpolitik in Anbetracht der Höherbewertung des Frankens zu lockern. Die Simulationsergebnisse sind allerdings mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren: Beim Szenario wird unterstellt, dass die Stimmungen und Erwartungen der Akteure auf den Devisenmärkten von der geldpolitischen Lockerung nicht beeinflusst werden. Inwiefern das der Fall gewesen wäre, lässt sich jedoch nur schwer abschätzen.

Die Entwicklung der Dreimonats-Frankenzinsen im Szenario „expansive“ Zinspolitik wird folgendermassen spezifiziert: 1994 entsprechen die Zinsen denjenigen des Szenarios „neutrale Zinspolitik“ oben, d.h. die Schweizer Kurzfristzinsen liegen 2 Prozentpunkte unter den deutschen. 1995 wird die Zinsdifferenz auf 3 Prozentpunkte erhöht. Im vierten Quartal 1996 schliesslich, als sich der Franken wieder abzuwerten beginnt, reduziert sich der Abstand zu den deutschen Zinsen auf 2.5 Prozentpunkte. Ab 1997 werden wieder die beobachteten Zinsen unterstellt. Wie Grafik 4.10 zeigt, liegen die Dreimonatszinsen im Alternativszenario „expansive Zinspolitik“ in den Jahren 1994 bis 1996 deutlich unter den beobachteten. Die Differenz beträgt im Mittel rund 1.5 Prozentpunkte.

Grafik 4.10

Dreimonats-Euro-Franken-Satz („expansive“ Zinspolitik)



Aufgrund der tieferen Zinsen – im Jahre 1996 sind die Realzinsen sogar leicht negativ – resultiert eine deutlich positivere Konjunktorentwicklung. Das BIP liegt 1996 um knapp 1.6 Prozent höher als dies bei der ursprünglichen Zinsentwicklung der Fall gewesen ist. Für 1995 resultiert ein BIP-Wachstum von 1 Prozent gegenüber den beobachteten 0.4 Prozent, für 1996 sogar eines von etwas mehr als 1.3 Prozent – mehr als die 0.8 Prozent in Deutschland und nicht viel weniger ist als die 1.7 Prozent, welche für die EU gemessen wurden. 1995 wäre in der Schweiz die

Beschäftigung gestiegen, 1996 hingegen hätte zwar ein Rückgang hingenommen werden müssen, welcher aber mit 0.4 Prozent wesentlich schwächer ausgefallen wäre als die 1.2 Prozent, welche unter der restriktiven Geldpolitik resultiert haben. Dementsprechend tiefer ist die Arbeitslosigkeit. Statt bei 4.3 Prozent, wäre die Arbeitslosenquote 1996 bei 3.9 Prozent gelegen. Die Auswirkungen in Bezug auf die Teuerung sind in den Jahren 1994 bis 1996 gering. Auch in diesem Szenario neutralisieren sich die konjunkturbedingt leicht anziehenden Preise und die aufgrund der tieferen Zinsen weniger hohen Mieten. Der staatliche Haushaltssaldo verbessert sich 1996 um fast 700 Mio. Fr., einerseits aufgrund der verbesserten Konjunkturlage, andererseits infolge der zinssatzbedingt geringeren Passivzinsen. Bemerkenswert ist, das durch die tieferen Zinsen die stimmungsbedingte Aufwertung des Frankens gegenüber den europäischen Währungen ab 1994 weitgehend neutralisiert wird: Der Franken/D-Mark-Kurs bleibt ab 1994 nahezu konstant.

Tabelle 4.23

Auswirkungen einer „expansiven“ Zinspolitik auf die Wirtschaftsentwicklung 1994–1996

	BIP	Beschäftigung	Konsumteuerung	Arbeitslosenquote	Staatlicher Haushaltssaldo (in % des BIP)
1994	0.12	0.03	0.06	-0.01	0.02
1995	0.63	0.34	0.02	-0.10	0.10
1996	0.84	0.81	-0.10	-0.36	0.18

Anm.: Abweichungen der Entwicklung mit „expansiver“ Zinspolitik vom beobachteten Wirtschaftsverlauf in Prozentpunkten.

Auch in diesem Szenario erweisen sich Befürchtungen, die lockerere Geldpolitik könnte einen Teuerungsschub nach sich ziehen, als übertrieben. Die simulierte Konsumteuerung liegt in den Jahren 1999 und 2000 rund 0.5 Prozentpunkte über der beobachteten. Unter der Annahme, dass in Anbetracht dieser Preisentwicklung die Geldpolitik in den Aufschwungjahren etwas restriktiver ausgefallen wäre, kann man zudem davon ausgehen, dass die Differenz zwischen den Szenarien in den Jahren 1999 und 2000 weniger ausgeprägt gewesen sein dürfte.

4.2.3 Geldpolitisches Alternativszenario 3 – Stimmungseinflüsse auf den Aussenwert des Frankens gegenüber den europäischen Währungen

Das dritte und letzte monetäre Alternativszenario befasst sich nicht mit einer politischen Fehlsteuerung. Hier soll untersucht werden, inwiefern die stimmungsbedingten Wechselkursbewegungen des Frankens gegenüber den europäischen Währungen die Schweizer Konjunktorentwicklung beeinflusst haben und insbesondere

wie viel sie dazu beigetragen haben, dass die Wachstumsperformance der Schweizer Wirtschaft von 1994 bis 1996 schlechter war als diejenige der Nachbarländer.

1989 büsste der Franken zunächst aufgrund der Verschiebung von Anlegerpräferenzen im Vergleich zu den Währungen der damaligen EG-Länder an Wert ein. Ab 1993 hingegen wirkten Stimmungs- und Erwartungskomponenten in umgekehrter Richtung. So führten zunächst die EWS-Krise und später Unsicherheiten in Bezug auf die Realisierung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion zu einer verstärkten Nachfrage nach Schweizer Franken. Darüber hinaus dürfte die Dollar-Schwäche ab 1994 aufgrund von Portfolioverschiebungen zu einer Höherbewertung des Frankens gegenüber den übrigen europäischen Währungen geführt haben. Diese Wechselkursschocks – d.h. Wechselkursbewegungen, welche nicht durch die so genannten Fundamentalfaktoren Zinsen und relative Preise verursacht wurden – verstärkten die Konjunkturschwankungen in der Schweiz: In der Hochkonjunktur 1989 wirkten sie expansiv, in der Konjunkturschwäche bis 1996 hingegen restriktiv. Von Interesse ist abschliessend deshalb die Frage, welchen Verlauf die Schweizer Wirtschaft genommen hätte, wenn diese Wechselkursschwankungen ausgeblieben wären. Welche Bedeutung hatte insbesondere die Aufwertung des Frankens?

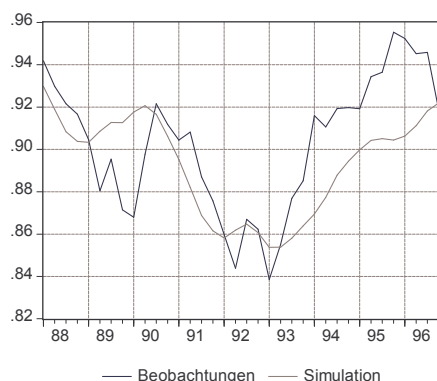
Die Quantifizierung dieser Wechselkursschocks ist schwierig. Eine Schätzung dieser Einflüsse kann aber folgendermassen vorgenommen werden: Mit der Wechselkursgleichung des Modells wird eine Wechselkursentwicklung simuliert. Diese wird als Entwicklung gemäss den Fundamentalfaktoren Zinsen und relative Preise aufgefasst. Der „shockinduzierte“ Wechselkursverlauf ergibt sich nun als Differenz zwischen dem tatsächlichen Wechselkurs und dem simulierten.

Aufgrund der Modellstruktur sind jedoch gewisse Einschränkungen zu machen: Das Makromodell beschreibt – in Anlehnung an das Stalder-Modell – für die Zeit vor Einführung des Euro 1999 das D-Mark/Franken-Austauschverhältnis. Streng genommen wären auch Stimmungseinflüsse im Rahmen der Europäischen Einigung auf die Austauschverhältnisse der übrigen grossen europäischen Währungen zu modellieren. Ein Vergleich des ECU/Franken- mit dem D-Mark/Franken-Kurs zeigt aber, dass für den für die Fragestellung vor allem relevanten Zeitraum ab 1993 keine erheblichen Abweichungen bestehen. Einzig im Jahr 1995 war die Abwertung des ECU gegenüber dem Franken ausgeprägter als diejenige der D-Mark. Die Untersuchung des Einflusses der Stimmungsindikatoren über den D-Mark/Franken-Wechselkurs dürfte daher für 1995 den tatsächlichen Einfluss zwar leicht unterschätzen, insgesamt aber eine gute Annäherung erlauben.

In Grafik 4.11 wird die simulierte Wechselkursentwicklung (Wechselkurs gemäss Fundamentalfaktoren) der beobachteten gegenübergestellt. Dabei werden die oben erwähnten Stimmungseinflüsse sichtbar: 1989 führten diese zu einer Tieferbewertung des Frankens, 1993 bis 1996 hingegen erzeugten sie einen Aufwertungsdruck.

Grafik 4.11

D-Mark/Franken-Wechselkurs
(2001=1)



In der Simulation wird der D-Mark/Franken-Wechselkurs exogenisiert. Es werden zwei Modellsimulationen durchgeführt, eine mit dem beobachteten Wechselkurs und eine mit dem Wechselkurs, wie er sich aus der Entwicklung der Fundamentalfaktoren ergibt.

Wie Tabelle 4.24 zeigt, sind die Auswirkungen nicht unerheblich. Das BIP-Wachstum fällt nach Eliminierung der Stimmungseinflüsse in den Jahren 1994 bis 1996 höher aus – am ausgeprägtesten 1994: Ohne die Stimmungseinflüsse auf den Wechselkurs Franken/Europäische Währungen, wäre das Schweizer BIP um 0.66 Prozentpunkte kräftiger gewachsen. In ähnlichem Ausmass bewegen sich die Wirkungen bei der Beschäftigung. Dementsprechend tiefer ist die Arbeitslosenquote. Die Teuerung hätte sich aufgrund des tiefer bewerteten Frankens leicht um rund 0.3 Prozentpunkte beschleunigt. Der staatliche Haushaltssaldo hingegen hätte sich nicht wesentlich verändert.

Tabelle 4.24**Einfluss von stimmungsbedingten Schwankungen des Franken-Aussenwerts auf die Schweizer Wirtschaftsentwicklung 1988–1996**

	BIP-Wachstum	Wachstum der Beschäftigung	Konsumteuerung	Arbeitslosenquote	Staatlicher Haushaltssaldo (in % des BIP)
1988	0.15	0.06	0.10	-0.01	0.01
1989	-0.25	0.19	-0.15	-0.05	-0.02
1990	-0.39	-0.52	-0.21	0.13	-0.05
1991	0.55	0.01	0.11	0.18	0.02
1992	-0.11	0.35	0.09	-0.05	0.02
1993	0.01	-0.02	-0.01	-0.06	-0.02
1994	0.66	0.39	0.30	-0.13	0.05
1995	0.17	0.52	0.33	-0.32	0.05
1996	0.26	0.42	0.22	-0.36	0.04

Anm.: Abweichungen der Entwicklung ohne Stimmungseinflüsse vom beobachteten Wirtschaftsverlauf in Prozentpunkten.

4.3 Syntheszenario – Alternativen zur Schweizer Finanz- und Geldpolitik 1987 bis 1996

In den vorangehenden Kapiteln wurden verschiedene fiskal- und geldpolitische Alternativszenarien simuliert. Zwar ist es nicht möglich, rückblickend die politischen Handlungsspielräume präzise auszuloten – insbesondere was die Finanzpolitik betrifft. Doch zumindest nach ökonomischen Kriterien zeigt sich, dass sowohl für die Fiskal- wie für die Geldpolitik Handlungsmöglichkeiten in erheblichem Ausmass bestanden haben. Die lange Dauer der wirtschaftlichen Stagnation lässt sich zu einem wesentlichen Teil durch politische Versäumnisse erklären. Die Konjunkturschwäche wurde politisch verlängert. Als besonders gravierend ist die finanzpolitische Fehlsteuerung in den späten 1980er Jahren zu bezeichnen. Es wurden strukturelle Fehlbeträge angelegt, deren Korrektur die Schweizer Wirtschaft in den Jahren 1995 und 1996 jährlich ein BIP-Wachstum in der Grössenordnung von 1 Prozentpunkt gekostet hat. Doch auch die Geldpolitik hätte insbesondere in den Jahren 1995 und 1996 einen geringeren Restriktionsgrad aufweisen können.

Bei der Spezifikation der bisher simulierten Szenarien wurden die fiskal- und geldpolitischen Optionen je für sich diskutiert. Eine Beurteilung der Schweizer Konjunkturpolitik erfordert jedoch eine integrale Behandlung der Fiskal- und Geldpolitik. Dies auch deshalb, weil gewisse Interdependenzen bestehen. Abschliessend soll deshalb ein Syntheszenario spezifiziert und simuliert werden: Wie hätte sich die Schweizer Konjunktur entwickelt, wenn sowohl die Fiskal- als auch die Geldpolitik insbesondere ab 1994 weniger restriktiv gewesen wären?

4.3.1.1 Syntheszenario im Detail

Als Alternativszenario für die Finanzpolitik wird das Szenario 2 „verstetigte Finanzpolitik – Verzicht auf einzelne Sanierungsmassnahmen“ integral übernommen (s. Tabelle 4.25).

Tabelle 4.25

Alternativszenario „verstetigte Finanzpolitik – Verzicht auf einzelne Sanierungsmassnahmen“

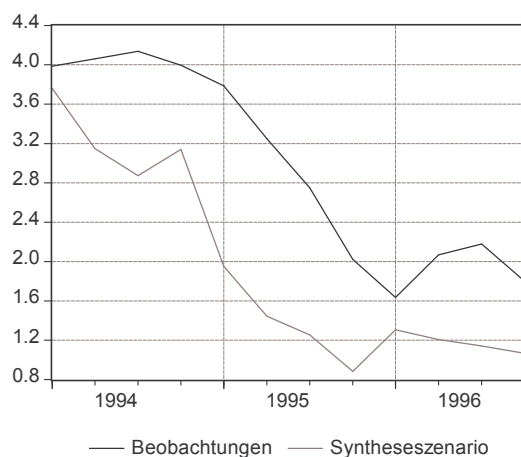
	Bezeichnung der Massnahmen
1985-1991	Keine Steuersenkungen (Einkommens- und Vermögenssteuern)
1987-1998	Gleichmässig wachsender Staatskonsum (+2.1 Prozent p.a.)
1.1.1990	Keine Senkung des ALV-Beitragssatzes von 0.6 auf 0.4 Prozent
1987-1992	Zurückhaltende Investitionstätigkeit (+2.0 Prozent p.a.)
1993-1997	„Nachholen“ der zurückgestellten Investitionen
1993	Keine Erhöhung des Treibstoffgrundzolls um 20 Rp./l
1994-1996	Weniger restriktive Geldpolitik
1995	Keine 0.3 MWSt-Prozent für die Sanierung der Bundesfinanzen
1995ff.	ALV-Beitragssatz von 2 auf 3 Lohnprozente über 4 Jahre gestaffelt
1.1.1997	Erhöhung Treibstoffgrundzoll auf 20 Rp./l, MWSt-Satzerhöhung von 6.2 auf 6.5 Prozent
1998ff.	Öff. Investitionen wie beobachtet
1999ff.	Staatskonsum wie beobachtet

Die bis 1991 zurückhaltendere Ausgabenpolitik führt zusammen mit dem Verzicht auf die Erhöhung des Treibstoffzollsatzes im März 1993 und dem tieferen Mehrwertsteuersatz (ab 1. Januar 1995) zu einer in den Jahren 1992 bis 1995 um mehr als 1 Prozentpunkt geringeren Konsumteuerung (s. Tabelle 4.12). Bereits 1993 wäre der Landesindex der Konsumentenpreise um weniger als 2 Prozent gestiegen – gegenüber einer beobachteten Teuerung von 3.3 Prozent. Von 1994 bis 1996 wäre das Preisniveau sogar nahezu unverändert geblieben. Bei dieser Preisentwicklung, aber auch wegen dem tieferen MWSt-Satz wäre die restriktiv wirkende Geldpolitik der SNB ab 1994 wohl ausgesprochen schwierig zu rechtfertigen gewesen. Eine zurückhaltendere Finanzpolitik in den 1980er Jahren hätte den Weg für eine weniger restriktive Geldpolitik geebnet. Im Syntheszenario wird deshalb für die Jahre 1994 bis 1996 eine Zinsentwicklung analog zu den geldpolitischen Alternativszenarien unterstellt. Die Vorgaben für die Dreimonats-Frankenzinsen für 1994 und 1995 entsprechen denjenigen des Szenarios „expansive Zinspolitik“. 1994 sind die Schweizer Kurzfristzinsen gleich den deutschen abzüglich 2 Prozentpunkten, 1995 liegen sie 3 Prozentpunkte unter den deutschen. Für 1996 wird wieder eine Zinsdifferenz von 2 Prozentpunkten unterstellt, da sich das BIP-Wachstum in der

Schweiz zu festigen beginnt. Die Entwicklung der Kurzfristzinsen ist in Grafik 4.12 dargestellt.

Grafik 4.12

Dreimonats-Euro-Franken-Satz („Syntheszenario“)



4.3.1.2 Simulationsergebnisse

Das Syntheszenario unterscheidet sich vom finanzpolitischen Alternativszenario 2 „verstetigte Finanzpolitik – Verzicht auf Sanierungsmassnahmen“ einzig in Bezug auf die Zinspolitik ab 1994, so dass hier nur die Simulationsergebnisse für die Jahre 1994 bis 1996 von Interesse sind. Die Auswirkungen der alternativen Vorgaben für die Finanzpolitik für die Jahre 1988 bis 1993 wurden bereits in Kapitel 4.1.2.4 diskutiert.

Die ergänzend zur konjunkturgerechteren Finanzpolitik simulierte geldpolitische Lockerung in den Jahren 1994 bis 1996 verstärkt insbesondere in den Jahren 1995 und 1996 die konjunkturellen Auftriebskräfte. Das BIP wächst im Vergleich zum Basisszenario nun um 1.29 (1995) und 1.40 (1996) Prozent stärker. Davon sind rund 0.3 Prozentpunkte auf den geringeren geldpolitischen Restriktionsgrad zurückzuführen. Damit bleibt die Schweiz zwar bezogen auf das BIP-Wachstum im Jahre 1995 noch hinter der EU zurück. Doch 1996 wächst die Schweizer Wirtschaft um 0.7 Prozentpunkte stärker. Im Vergleich mit Deutschland kann die Schweiz bereits 1995 gleichziehen. 1996 expandiert das Schweizer BIP um 1.1 Prozentpunkte stärker. Weitgehend parallel zur kräftigeren Güternachfrage entwickelt sich die Beschäftigung. Bereits im Jahre 1994 beginnt die Zahl der Beschäftigten im Alternativszenario anzusteigen, während in der historischen Entwicklung bis 1997 auf die Wende am Arbeitsmarkt gewartet werden musste. Dementsprechend sinkt die Arbeitslosigkeit. Die Konsumteuerung bleibt schwach, wobei, wie bereits erwähnt, die

tieferen Zinsen aufgrund der Bindung der Wohnungsmieten an die Hypothekarzinsen zunächst sogar eine teuerungsdämpfende Wirkung entfalten. Der Schweizer Staatshaushalt fällt wie im finanzpolitischen Alternativszenario ohne zusätzliche geldpolitische Lockerung in den Jahren 1995 und 1996 etwas defizitärer aus als dies der Fall war. Die Bruttoschuldenquote ist aufgrund der zurückhaltenden Finanzpolitik rund 10 Prozentpunkte tiefer als beobachtet.

Tabelle 4.26

Syntheszenario – Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaftsentwicklung 1988–1996

	BIP-Wachstum	Wachstum der Beschäftigung	Konsumteuerung	Arbeitslosenquote	Staatlicher Haushaltssaldo (in % des BIP)
1988	-0.36	-0.29	-0.08	0.10	0.41
1989	-1.03	-0.55	-0.19	0.26	1.50
1990	-0.87	-1.07	-0.47	0.58	1.19
1991	-1.03	-0.98	-0.73	0.81	2.04
1992	-0.73	-1.00	-0.99	0.90	1.66
1993	0.53	-0.27	-1.40	0.72	0.46
1994	0.35	0.67	-1.02	0.17	0.45
1995	1.29	1.01	-1.07	-0.30	-0.37
1996	1.40	1.64	-0.63	-0.83	-0.82

Anm.: Abweichungen der Entwicklung bei zurückhaltender Finanzpolitik und geringerem geldpolitischen Restriktionsgrad vom beobachteten Wirtschaftsverlauf in Prozentpunkten.

Tabelle 4.27

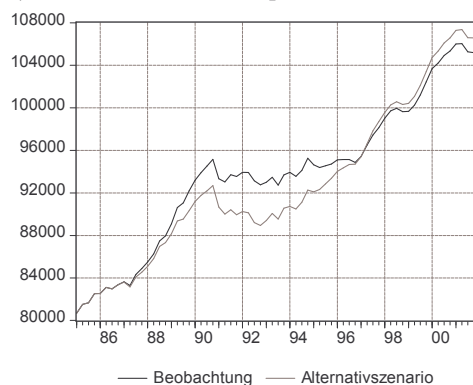
Saldo Schweizer Staatshaushalt 1987–1996

(Abweichung vom Basisszenario in Mio. Fr.)

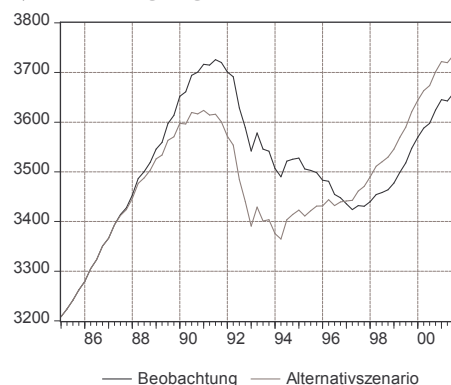
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Saldo	1529	1158	4425	3890	7190	6297	2966	2575	-519	-1914

Grafik 4.13: Alternativszenario „verstetigte Finanzpolitik“ exkl. Sparmassnahmen mit weniger restriktiver Geldpolitik

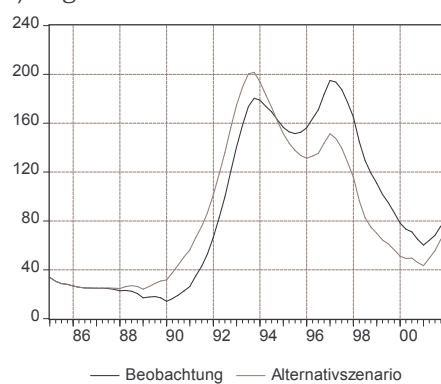
a) Reales Bruttoinlandprodukt



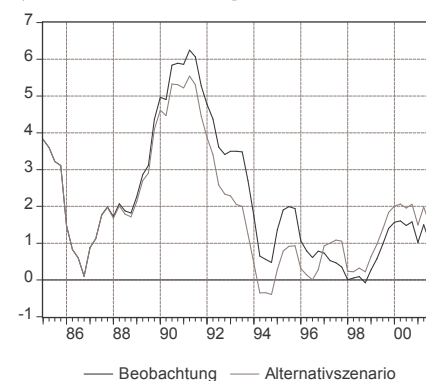
b) Beschäftigung



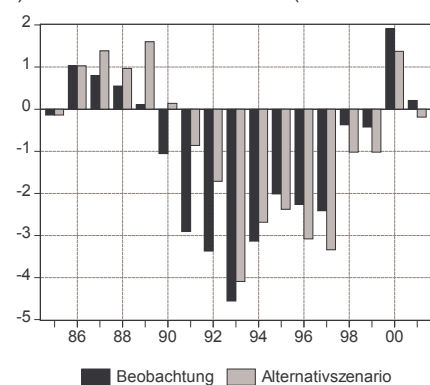
c) Registrierte Arbeitslose



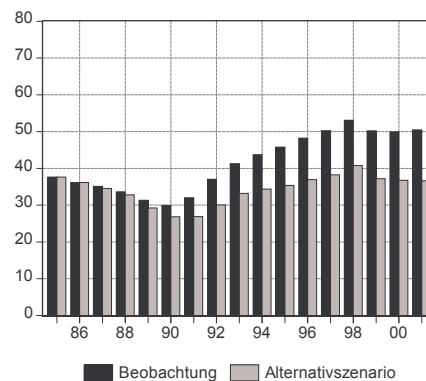
d) Konsumteuerung



e) Saldo Staatshaushalt (in % des BIP)



f) Bruttoverschuldung (in % des BIP)



4.4 Folgerungen aus den Alternativszenarien

Ziel dieses Kapitels war, eine Antwort auf die Frage zu finden, ob die Schweizer Wirtschaft bei einer anderen Finanz- und Geldpolitik die Konjunkturschwäche nicht früher hätte überwinden können als dies der Fall war, bzw. ob die im Vergleich zur EU um fast drei Jahre verzögerte konjunkturelle Erholung auf wirtschaftspolitische Fehlsteuerungen zurückzuführen ist. Dazu wurden verschiedene finanz- und geldpolitische Alternativszenarien simuliert. Oft bereitet es bei Simulationen mit makroökonomischen Modellen wenig Mühe mit ein paar pointierten Alternativszenarien wirtschaftspolitische Versäumnisse in erheblichem Ausmass nachzuweisen. Dies kann unter einem heuristischen Gesichtspunkt insofern interessant sein, als damit wenigstens die Relevanz der Fragestellung nachgewiesen werden kann. Doch leider tragen solche Alternativszenarien oft der historischen Dimension zu wenig Rechnung, da sie im Wissen spezifiziert werden, wie die Geschichte gelaufen ist. Den Handlungsspielräumen der zeitgenössischen Akteure wird dabei hingegen wenig Beachtung geschenkt.

Der in Kapitel 1.3 erläuterte Ansatz von BORCHARDT gibt dieser historischen Dimension das notwendige Gewicht: Bei der Beurteilung der Konjunkturpolitik aus einer historischen Perspektive sind sowohl die technischen oder ökonomischen als auch die politischen Handlungsspielräume zu berücksichtigen. In der Praxis bereitet dieser Ansatz jedoch erhebliche Probleme. Dies umso mehr, wenn der beobachteten Politik quantitativ genau spezifizierte Alternativen gegenübergestellt werden sollen, um deren wirtschaftliche Auswirkungen in Makromodellen zu simulieren. Es wäre ein ahistorischer Zugang zum Untersuchungsgegenstand, wenn genau umrissene Alternativszenarien mit dem Anspruch formuliert würden, sie wären politisch und ökonomisch realisierbare Handlungsoptionen gewesen.

So gesehen ist der Ansatz von BORCHARDT ein Selektionskriterium oder ein Korrektiv. Kandidaten für Alternativszenarien müssen einem historischen Test unterzogen werden, wobei für diesen Test keine exakten Parameter vorgegeben werden können. Vielmehr müssen die möglichen Alternativen unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der politischen Debatte im Untersuchungszeitraum diskutiert werden: Gibt es gute Argumente dafür, dass sich die politischen Behörden auch für die Handlungsalternativen hätten entscheiden können? Historische Alternativszenarien können deshalb ihren spekulativen Charakter nicht abschütteln.

Die Simulation der verschiedenen Alternativszenarien hat gezeigt, dass die Fiskal- wie auch die Geldpolitik zumindest unter ökonomischen Gesichtspunkten ziemlich grosse Handlungsspielräume zur Verfügung hatten. Die lange Dauer der wirtschaftlichen Stagnation lässt sich durch politische Versäumnisse erklären. Bei einer konjunkturgerechteren Wirtschaftspolitik hätte die Schweiz bereits 1994/95 weitgehend parallel zur EU aus der Konjunkturschwäche herausfinden können (s. Tabelle 4.28). Dabei dürften die grössten Fehler bereits in der Hochkonjunkturphase der späten 1980er Jahre gemacht worden sein – insbesondere was die Finanzpolitik betrifft. Es wurden strukturelle Fehlbeträge angelegt, deren Korrektur die Schweizer Wirtschaft in den Jahren 1995 und 1996 jährlich ein BIP-Wachstum in der Grössenordnung von gegen 1 Prozentpunkt gekostet hat. Die Geldpolitik hätte insbesondere in den Jahren 1994 bis 1996 einen geringeren Restriktionsgrad aufweisen können. Im „Syntheszenario“ werden diese fiskal- und geldpolitischen Handlungsalternativen zusammengefasst. Das Schweizer BIP wäre gemäss der Simulation mit dem Makromodell ab 1993 stärker gewachsen als beobachtet. 1995 und 1996 schliesslich hätten Zuwachsraten von 1.7 und 1.9 Prozent resultiert gegenüber 0.4 und 0.5 Prozent gemäss den Beobachtungen. Damit expandiert die Schweizer Wirtschaft 1995 zwar noch um 0.8 Prozentpunkte schwächer als die EU. 1996 hingegen resultiert ein im Vergleich zur EU um 0.2 Prozentpunkte stärkeres Wachstum. Vergleicht man das Schweizer Wirtschaftswachstum mit dem deutschen, so ergibt sich für 1995 unter dem Syntheszenario kein Unterschied mehr. 1996 wächst das schweizerische BIP hingegen um 1.1 Prozentpunkte stärker.

Tabelle 4.28

BIP-Wachstum 1988–1996 – Übersicht über die Alternativszenarien

	Syntheszenario	Finanzpolitik			Geldpolitik			Beobachtungen	
		Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3	BIP CH	BIP EU15
1988	2.9	2.9	2.9					3.3	4.1
1989	3.5	3.5	3.5					4.6	3.6
1990	2.9	2.9	2.9					3.8	3.1
1991	-1.9	-1.9	-1.9					-0.8	1.8
1992	-0.7	-0.7	-0.7	0.2				0.0	1.0
1993	0.3	0.2	0.3	0.5				-0.2	-0.4
1994	1.4	1.3	1.4	1.5	1.2	1.2	1.8	1.1	2.8
1995	1.7	1.1	1.4	1.2	0.8	1.0	0.6	0.4	2.5
1996	1.9	1.4	1.6	1.2	0.8	1.4	0.8	0.5	1.7

Das frühere Ende der Stagnationsphase hätte durch eine weniger starke Wirtschaftsentwicklung bis 1992 „erkauft“ werden müssen. BIP und Beschäftigung er-

reichen im Syntheszenario das beobachtete Niveau im Jahre 1996. Die kumulierte Wertschöpfung über den Simulationszeitraum ist im Alternativszenario geringer als beobachtet, was das Ergebnis einer kumuliert weniger expansiven Politik ist: Die Bruttoverschuldung und demzufolge die Belastung der Staatshaushalte durch Passivzinszahlungen befinden sich 1997 auf deutlich tieferem Niveau als in den Beobachtungen, wodurch der künftige finanzpolitische Handlungsspielraum grösser gewesen wäre als dies der Fall war. Auch unter Allokationsgesichtspunkten gibt es Hinweise dafür, dass durch eine Entwicklung wie sie im Alternativszenario unterstellt wird, günstigere Voraussetzungen für die Schweizer Wirtschaftsleistung geschaffen worden wären. So hat sich die lange Stagnation negativ auf die Schweizer Innovationsaktivitäten ausgewirkt, indem sie die in den Unternehmen vorhandenen Eigenmittel reduziert hat, welche die primäre Quelle der Finanzierung von Innovationen darstellt (ARVANITIS ET AL. 2004). Auf dem Arbeitsmarkt hat die lang anhaltend schwache Nachfrage mutmasslich zu einer Entwertung von Humankapital geführt. Zahlreiche Personen fanden nach langer Arbeitslosigkeit bzw. nach einer Aussteuerung aus der Arbeitslosenversicherung nicht mehr in den Arbeitsmarkt zurück. Sie wurden „invalidisiert“ und bezogen eine IV-Rente oder wurden Fürsorgeempfänger. Zwischen 1990 und 2000 stieg die Zahl der IV-Renten beispielsweise um fast 100'000 von 257'885 auf 355'096. Durch die weniger ausgeprägte Anspannung auf den Arbeits- und Gütermärkten im Alternativszenario während der Hochkonjunkturphase hätten im Weiteren geringere Überhitzungserscheinungen und daraus folgende Fehlallokationen resultiert: Angebot- und Nachfrage würden sich eher im Einklang entwickelt haben. Auf den ersten Blick vielleicht etwas kräftig erscheint der BIP-Rückgang des Jahres 1991 von 1.9 Prozent; dieser ist zu einem grossen Teil der extremen Lagerbewegung 1990/91 geschuldet. Im historischen Vergleich ist diese Abnahme aber nicht aussergewöhnlich. 1982 war der Konjunkturereinbruch mit einer Abnahme des BIPs um 1.3 Prozent nur unwesentlich schwächer. 1975 resultierte sogar ein BIP-Rückgang von 6.7 Prozent.

Aufgrund dieser Simulationsergebnisse verliert die Hypothese, dass sich in der Schweiz während der 1990er Jahren eine Wachstumsschwäche akzentuiert habe (s. dazu die Erläuterungen zum Forschungsstand in Kapitel 1), wesentlich an Plausibilität. Im Syntheszenario beträgt die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Schweizer Wirtschaft über den Zeitraum von 1991 bis 2000 rund 1.8 Prozent;

dies gegenüber dem beobachteten mittleren Wachstum von knapp 1.3 Prozent.¹⁰⁸ Dieses Wachstum von 1.8 Prozent im Syntheszenario entspricht ziemlich genau dem für diesen Zeitraum geschätzten Potenzialwachstum von 1.86 Prozent p.a. (s. Kapitel 3.5). Im Zeitabschnitt von 1980 bis 1990 beträgt das durchschnittliche BIP-Wachstum im Syntheszenario aufgrund der zurückhaltenderen Finanzpolitik nun noch 1.9 Prozent gegenüber dem beobachteten jährlichen Durchschnittswachstum des BIP von 2.2 Prozent, so dass das Wachstum in den beiden Dekaden nahezu gleich hoch ausfällt.

¹⁰⁸ Nimmt man das Jahr 1990 als Ausgangspunkt der Betrachtung wie dies in EidG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT (2002) der Fall ist, so reduziert sich das beobachtete Wachstum auf 1.0 Prozent/Jahr. Im Syntheszenario wächst das Schweizer BIP von 1990 bis 2000 im Durchschnitt 1.5 Prozent. Wie an verschiedenen Stellen bereits erwähnt, eignet sich das Jahr 1990 jedoch schlecht als Basisjahr, ist das BIP doch in diesem Jahr durch einen nur schwer erklärbaren, positiven Lagerimpuls gekennzeichnet.

5 Die konjunkturelle Ausrichtung der Schweizer Finanzpolitik im historischen und im internationalen Vergleich

Die Untersuchung der Schweizer Konjunkturpolitik von 1988 bis 1996 hat gezeigt, dass die Fiskalpolitik die Konjunkturentwicklung in nennenswertem Ausmass verstärkt hat und insbesondere auch dazu beigetragen hat, dass die Schweizer Wirtschaft bis Ende 1996 im Gegensatz zu derjenigen der EU weitgehend stagnierte. Diese Politik steht im Widerspruch zu den Bestimmungen in der Bundesverfassung. Wie bereits erwähnt werden Bund, Kantone und Gemeinden durch die Bundesverfassung auf eine konjunkturgerechte Einnahmen- und Ausgabenpolitik verpflichtet.

In diesem Kapitel soll ein historischer und ein internationaler Vergleich vorgenommen werden. Im ersten Teil wird die konjunkturelle Ausrichtung der Schweizer Finanzpolitik in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg betrachtet und zwar unter dem Gesichtspunkt, ob die konjunkturverstärkende Politik von 1988 bis 1996 einen Einzelfall darstellt, oder ob die Finanzpolitik immer wieder im Widerspruch zum Verfassungsauftrag stand. Der zweite Teil stellt die Schweizer Finanzpolitik in einen internationalen Kontext und fragt nach der konjunkturpolitischen Performance der Schweiz im Vergleich zu anderen Staaten. Dabei wird auch untersucht, welche institutionellen Eigenschaften der verschiedenen Länder für die unterschiedliche Konjunkturpolitik ausschlaggebend sind.

5.1 Die konjunkturelle Ausrichtung der Schweizer Finanzpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg

5.1.1 Gesetzliche Grundlagen

Unter dem Eindruck der krisenverschärfenden Wirtschaftspolitik der 1930er Jahre einerseits und in Erwartung einer Nachkriegsdeflation andererseits wurde im Jahre 1947 eine Verfassungsgrundlage geschaffen, welche den Bund beauftragt, „in Verbindung mit den Kantonen und der privaten Wirtschaft Massnahmen zur Verhütung von Wirtschaftskrisen und nötigenfalls zur Bekämpfung eingetretener Ar-

beitslosigkeit“ zu treffen (Art. 31^{quinquies}).¹⁰⁹ 1958 wurde Art. 42^{bis} eingeführt, welcher den Bund verpflichtet, die Bundesschuld abzutragen, dabei aber auf die wirtschaftliche Lage Rücksicht zu nehmen. Diese eher vage klingende Bestimmung ist jedoch als gesetzliche Grundlage einer konjunkturstabilisierenden Finanzpolitik zu verstehen. Gemeint war, dass „in Zeiten der Konjunkturüberhitzung Einnahmenüberschüsse anzustreben“ sind, während „im Falle rückläufiger Konjunktur [...] zur Nachfragebelebung Reserven freizugeben“ seien. „Nötigenfalls müsste eine neue Verschuldung in Kauf genommen werden“ (BBl 1973: 122). In der Praxis stand allerdings das Ziel des Haushaltsausgleichs im Vordergrund. Anders als nach dem Zweiten Weltkrieg erwartet, brachte die Nachkriegszeit eine lange wirtschaftliche Prosperitätsphase. Obwohl die Produktionsfaktoren stark ausgelastet waren, konnte das Angebot an Waren und Dienstleistungen mit der Nachfrage in vielen Fällen nicht mehr Schritt halten. Die Teuerung beschleunigte sich. Unter diesen Bedingungen waren die verfassungsmässigen Befugnisse des Bundes in Art. 31^{quinquies}, welche auf die Erhaltung von Vollbeschäftigung zielten, nicht mehr angemessen. Die Zielsetzung der Vermeidung von Unterauslastung der Produktionskapazitäten weicht nun dem Ziel einer umfassenderen Stabilisierungspolitik. Der Bund soll zusammen mit den Kantonen und der Privatwirtschaft auch Überauslastungen entgegenwirken können. Ein erster Versuch, einen entsprechend modifizierten Konjunkturartikel in der Verfassung zu verankern, scheiterte im März 1975 am Ständemehr. Ende Februar 1978 konnte aber eine überarbeitete Fassung in Kraft treten. Neben der Arbeitslosigkeit hat der Bund auch die Teuerung zu bekämpfen. Die Vorgaben für die Finanzpolitik wurden konkretisiert. Einerseits sollten „Bund, Kantone und Gemeinden [...] bei der Aufstellung ihrer Voranschläge die Konjunkturlage“ berücksichtigen, andererseits kann „der Bund [...] zur Stabilisierung der Konjunktur vorübergehend auf bundesrechtlichen Abgaben Zuschläge erheben oder Rabatte gewähren“ (Art. 31^{quinquies}).

5.1.2 Praxis

Die prozyklische Finanzpolitik von 1988 bis 1996 bildet keine Ausnahme in der Schweizer Nachkriegszeit. Im Gegenteil war die Verstärkung der Konjunkturentwicklung auch in den Jahren zuvor eher die Regel. In der Literatur wurde in der

¹⁰⁹ Dieser kurze Abriss über die Geschichte der Schweizer Konjunkturartikel folgt im Wesentlichen den Erläuterungen des Bundesrates in der „Botschaft betreffend Änderungen der Artikel 31^{quinquies} der Bundesverfassung“ (BBl 1973: 117–180).

Vergangenheit bereits verschiedentlich darauf hingewiesen. Untersuchungen der Rezession Mitte der 1970er Jahre kamen zum Schluss, dass die Finanzpolitik destabilisierend gewirkt hat. Gemäss BOMBACH ET AL. (1977) stiegen die Ausgaben seit Anfang der 1960er Jahre stärker als die Einnahmen. Es haben sich strukturelle Defizite aufgebaut. Damit wurde der finanzpolitische Spielraum für die Rezession 1974ff. wesentlich vermindert. „Im Dilemma zwischen kurzfristiger Stabilisierung der Konjunktur und einer mittel- und langfristig notwendigen Sanierung der Finanzen“ (263) hat sich der Bund für letzteres entschieden. Dies hatte z.B. über Sparmassnahmen bei den Subventionen auch restriktive Wirkungen auf Kantone und Gemeinden. „Die öffentlichen Haushalte haben somit eine prozyklische Wirkung ausgeübt, indem sie zunächst die Übernachfrage und später wahrscheinlich auch den Konjunktureinbruch verstärkten“ (268). „Von einem Fehlverhalten der öffentlichen Haushalte aus Sicht stabilisierungspolitischer Erfordernisse im Ausmass der 30er Jahre kann zwar keine Rede sein. Dennoch haben die öffentlichen Finanzen insofern prozyklisch gewirkt, als sie den inflationären Boom vor der Krise anheizten und die Bremse erst zu ziehen begannen, als die Krise bereits ausgebrochen war“ (113). Die Ursachen für die steigenden Defizite sind gemäss BOMBACH ET AL. auf der Ausgabenseite zu suchen. Dabei hat die ansteigende Teuerung eine Rolle gespielt (vor allem weil die Löhne einen grossen Teil der öffentlichen Ausgaben ausmachen). „Aber das Überborden der Ausgaben resultierte zu einem grossen Teil auch aus Entscheidungen, die im Hinblick auf eine konjunkturgerechte Finanzpolitik nicht optimal waren“ (270). Auch WAGNER (1977) weist darauf hin, dass sich beim Bund anstelle einer antizyklischen Stabilisierungspolitik „eine Tendenz zu prozyklischen diskretionären Massnahmen bemerkbar [macht], indem aus politischen Sachzwängen in Boomjahren automatisch anfallenden Mehreinnahmen verausgabt werden und in Zeiten der Rezession Einnahmenausfälle durch Sparübungen wettgemacht werden“ (39). SCHWARTZ/GRAF (1986) haben die Fiskalpolitik in der Rezession der 1970er Jahre analysiert und einen Verstoss gegen die Vorgaben der Verfassung festgestellt: „L'ensemble du comportement [...] des ménages publics pendant la récession“ était „largement procyclique“ (10). Gemäss ARMINGEON (2001) hat insbesondere der Bund ab 1969 zwar immer wieder antizyklische Massnahmen beschlossen. Doch konnten diese keine konjunkturglättende Wirkung entfalten, da sie nur die prozyklische Ausrichtung der Haushaltspolitik milderten.

In der Literatur findet sich leider keine Untersuchung über die gesamte Nachkriegszeit. Deshalb soll hier in Anlehnung an LAMPART/FRICK (2004) ein Indikator entwickelt werden, welcher Anhaltspunkte für die konjunkturelle Ausrichtung der

Schweizer Fiskalpolitik seit den 1950er Jahren liefert. Eine Simulation mit einem Makromodell über diesen Zeitraum ist leider nicht möglich, da kein entsprechendes Modell existiert. Dies einerseits wegen fehlenden Daten, andererseits wegen Strukturbrüchen in den Reihen. Als Indikator für die konjunkturelle Ausrichtung dient der so genannte Fiskalimpuls. Dieser basiert auf einer Bereinigung der laufenden Salden der Staatshaushalte um die konjunktur- und zufallsbedingten Einnahmenveränderungen. Die Finanzpolitik wird dann als konjunkturneutral bezeichnet, wenn zyklische Schwankungen der Einnahmen hingenommen werden. In diesem Fall bleibt der um die konjunkturell bedingten und zufälligen Einnahmenschwankungen korrigierte Saldo konstant. Nimmt dieser Saldo ab, gilt die Finanzpolitik als restriktiv, erhöht er sich, gilt sie als expansiv. Der Indikator „Fiskalimpuls“ φ_t berechnet sich als

$$\varphi_t = \frac{(A_t - E_t^*) - (A_{t-1} - E_{t-1}^*)}{Y_t}$$

mit A_t als den Ausgaben, E_t^* als konjunktur- und zufallsbereinigte Einnahmen und Y_t als dem nominellen BIP. Die Konjunkturbereinigung der Einnahmen erfolgt mit einem Hodrick-Prescott-Filter (Zeitraum 1950–2003). Die Ausgaben wurden um gewichtige Transaktionen, von denen keine direkte Nachfragewirkung ausging, korrigiert. So wurden die Darlehen an die Arbeitslosenversicherung der 1990er Jahre von den Ausgaben subtrahiert. Dieser Fiskalimpuls wird nun der konjunkturellen Auslastung (Output-Lücke) der Schweizer Wirtschaft gegenübergestellt.¹¹⁰

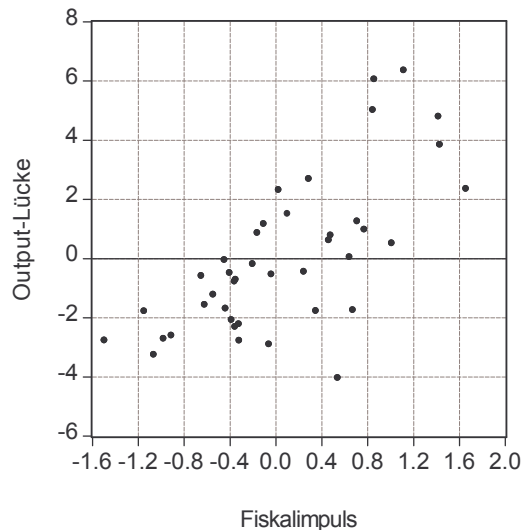
Es zeigt sich, dass die Schweizer Fiskalpolitik im Zeitraum von 1953–2000 tendenziell konjunkturverstärkend gewirkt hat. Wie in Grafik 5.1 zu sehen ist, ging eine konjunkturelle Überauslastung (positive Werte für die Output-Lücke in der Grafik) in den meisten Jahren mit einem positiven Fiskalimpuls einher. Umgekehrt in konjunkturellen Schwächephasen (negative Output-Lücke): Hier wirkte die Fiskalpolitik in der Mehrzahl der Jahre restriktiv. In Hochkonjunkturphasen wurden tendenziell strukturelle Defizite angelegt. In konjunkturellen Schwächephasen begann man diese abzubauen und gab der übrigen Wirtschaft negative Impulse. Die

¹¹⁰ Zur Berechnung der Auslastung der Schweizer Wirtschaft von den 1950er Jahren bis heute steht leider keine konsistente BIP-Reihe zur Verfügung. Für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den Jahren 1950 bis 1980 muss deshalb auf das BIP gemäss Nationaler Buchhaltung abgestellt werden. Dieses wird mit dem Eckwert des BIP gemäss ESVG95 im Jahre 1980 verknüpft. Das Produktionspotenzial von 1950 bis zum aktuellen Rand wird mit einem Hodrick-Prescott-Filter geschätzt. Aufgrund der mangelhaften Randstabilität dieses Filters kann jedoch nur die Zeit von Mitte der 1950er Jahre bis zum Jahr 2000 untersucht werden.

Korrelation zwischen dem Fiskalimpuls und der Output-Lücke ist hoch. Der Korrelationskoeffizient beträgt 0.62.

Grafik 5.1

Fiskalimpuls und Output-Lücke in der Schweiz 1953–2000



5.2 Die konjunkturelle Ausrichtung der Schweizer Finanzpolitik im internationalen Vergleich

In den letzten Jahren ist die konjunkturelle Ausrichtung der Finanzpolitik vermehrt Gegenstand der ökonomischen Forschung geworden. Dabei steht die Frage im Zentrum, inwiefern verschiedene institutionelle Regelwerke zu unterschiedlichen Reaktionen der Politik auf konjunkturelle Schwankungen führen. Allerdings wurde in der wissenschaftlichen Literatur dem Sachverhalt, dass die Behörden bei der Budgetierung die konjunkturelle Entwicklung im folgenden Jahr nicht kennen, kaum Rechnung getragen. Die intendierte konjunkturelle Ausrichtung der Finanzpolitik kann von der tatsächlich realisierten aber deutlich abweichen. Ein Programm zur Konjunkturdämpfung beispielsweise kann *ex ante* anhand einer prognostizierten Hochkonjunktur zwar angezeigt sein, *ex post* aber, wenn sich die Konjunktur unerwartet abschwächt, unerwünscht restriktive Wirkung entfalten. Diesem Prognoseaspekt soll deshalb Rechnung getragen werden (sog. Real-Time-Ansatz). Im Folgenden wird die Literatur referiert. Ergänzend dazu werden eigene empirische Untersuchungen vorgenommen (*ex post* und *ex ante*). Im Zentrum steht dabei die Frage, wie die Schweizer Politik im internationalen Vergleich abschneidet.

5.2.1 Indikatoren für die konjunkturelle Ausrichtung im internationalen Vergleich

Die staatlichen Haushaltssaldi weisen deutliche, konjunkturell bedingte Schwankungen auf: Insbesondere die Steuereinnahmen entwickeln sich abhängig vom Konjunkturverlauf. Die Überschüsse und Defizite, wie sie in der Finanzrechnungen ausgewiesen werden, eignen sich deshalb wie erwähnt schlecht als Indikator für das Politikhandeln. Es ist eine Konjunkturbereinigung erforderlich. Zu Unterscheiden ist zudem zwischen der tatsächlichen und der intendierten konjunkturellen Ausrichtung der Finanzpolitik. Die tatsächliche Ausrichtung (Ex-post-Betrachtung) kann sich von der intendierten (Ex-ante-Betrachtung) unterscheiden, da sich die konjunkturelle Lage im Zeitraum zwischen dem Beschluss des Budgets bzw. dem Beschluss der konjunkturbereinigten Einnahmen und Ausgaben und dem Zeitpunkt, in dem die Ausgaben getätigt werden bzw. die Einnahmen anfallen, verändern kann. So können konjunkturstimulierende Massnahmen in einen unerwarteten Aufschwung fallen oder konjunkturdämpfende Massnahmen in einen unerwarteten Abschwung. Interessiert nur die konjunkturelle Wirkung der Politik, nicht aber die Intention, so ist die Fiskalpolitik der tatsächlichen Konjunkturentwicklung gegenüberzustellen. Steht jedoch die konjunkturpolitische Intention zur Debatte, muss die Politik an der unterstellten Konjunkturentwicklung gemessen werden. In diesem Kapitel wird zunächst eine Ex-post-Betrachtung vorgenommen. Diese wird anschliessend mit einem Ex-ante-Ansatz verglichen.

5.2.1.1 Ex-post-Betrachtung

In der wissenschaftlichen Literatur wurden verschiedene Verfahren zur Messung der konjunkturellen Ausrichtung der Finanzpolitik entwickelt.¹¹¹ GIORNO/JOUMARD (2002) verwenden die Veränderung der konjunkturbereinigten Haushaltssaldi gemäss OECD dividiert durch das Produktionspotenzial als Indikator für die durch politische Entscheide verursachten Schwankungen der Haushaltssaldi (analog dem Konzept des Fiskalimpulses oben). Die Konjunkturlage wird gemessen an der Output-Lücke, d.h. der Abweichung von der gesamtwirtschaftlichen Normalauslastung.

¹¹¹ Bei all den im Folgenden erwähnten Untersuchungen ist nur die konjunkturelle Wirkung der Politik von Interesse, nicht aber die Intention (reine Ex-post-Betrachtung). D.h. ob beispielsweise eine systematisch prozyklische Wirkung politisch beabsichtigt war oder nicht, wird nicht untersucht. Daher sind auch Zeitverzögerungen, welche sich zwischen der Initiierung einer Massnahme und ihrer Implementierung ergeben können, ebenso wenig Untersuchungsgegenstand wie der bei der politischen Beschlussfassung unterstellte konjunkturelle Auslastungsgrad.

Die konjunkturelle Ausrichtung der Finanzpolitik wird als Korrelation zwischen diesen beiden Variablen ermittelt. Ein negativer Wert impliziert eine prozyklische Politik, ein positiver eine antizyklische. Prozyklisch wirkt beispielsweise eine Vergrößerung des strukturellen Defizits (negatives Vorzeichen) bei Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten (positives Vorzeichen). GIORNO/JOUMARD (2002) untersuchten die Finanzpolitik von 16 Ländern (inkl. der Schweiz). Nachteil dieses Verfahrens ist, dass zwar die Ausrichtung der Politik gemessen werden kann, nicht aber das Ausmass des Impulses.

Im Gegensatz zu GIORNO/JOUMARD (2002) beschränkt sich LANE (2003) in seiner Untersuchung auf die Ausgaben. Um die konjunkturelle Ausrichtung zu messen, regressiert er die Wachstumsraten verschiedener Ausgabenkomponenten auf das BIP-Wachstum über den Zeitraum 1960–1998 für 22 OECD-Länder (inkl. Schweiz). Länder mit einer prozyklischen (antizyklischen) Ausgabenpolitik weisen ein positives (negatives) Vorzeichen auf. Der Wert des Koeffizienten gibt das Ausmass wieder. Ein Vorteil dieses Ansatzes ist, dass direkt beobachtete Daten verwendet werden können; es sind weder Konjunkturbereinigungen noch Schätzungen des Produktionspotenzials erforderlich. Ein wesentlicher Nachteil dieser Methode ist die Beschränkung auf die Ausgabenseite. Eine gewisse Vorsicht ist zudem angebracht, da automatische Stabilisatoren fälschlicherweise als Politikhandeln interpretiert werden können (negative Koeffizienten bei Transfers).

HALLERBERG/STRAUCH (2002) verwenden für 15 EU-Länder die Veränderung der Output-Lücke als Konjunkturindikator (Acceleration-Deceleration-Konzept des Konjunkturzyklus) und regressieren diese Variable auf Einnahmen- und Ausgabenkomponenten. Der gewählte Konjunkturindikator impliziert aber, dass eine antizyklische (prozyklische) Politik nach dem Durchlaufen des oberen Wendepunktes – also zu einem Zeitpunkt, in dem die Produktionskapazitäten noch überausgelastet sind – expansiv (kontrahierend) wirken muss, was im Widerspruch zur Begrifflichkeit der Praxis steht.

OECD (2003) untersucht für 21 OECD-Länder (ohne die Schweiz) von 1980 bis 2002, inwiefern die konjunkturell dämpfende Wirkung automatischer Stabilisatoren durch diskretionäre Massnahmen durchkreuzt wurde. Zu diesem Zweck wird die Veränderung des konjunkturbereinigten Primärsaldos, als Indikator für diskretionäre Massnahmen, auf die konjunkturellen Schwankungen des Primärhaushaltes regressiert.

Ein weiteres Verfahren wäre die Regression eines Indikators für die konjunkturelle Ausrichtung der Finanzpolitik auf die Output-Lücke. Dieses Verfahren hat den

Vorteil, dass neben der Richtung auch die Stärke des Fiskalimpulses gemessen werden kann. Konkret wird hier die mit der Staatsquote g gewichtete Veränderung des konjunkturbereinigten Haushaltssaldos (in Prozent des Trend-BIP) $d(S^*)$ auf die Output-Lücke $(Y/Y^* - 1)$ regressiert:

$$d(S^*)/g = \beta_0 + \beta_1(Y/Y^* - 1).^{112} \quad (5.2.11)$$

Bei Ländern, welche eine prozyklische (antizyklische) Politik betreiben, ist β negativ (positiv) und statistisch signifikant.

Die durch die verschiedenen Verfahren ermittelten Indikatorwerte werden in Tabelle 5.1 ausgewiesen. Aufgeführt werden nur Schätzungen aus Untersuchungen, welche die Schweiz berücksichtigen.¹¹³ In der ersten Spalte sind die Korrelationen von GIORNO/JOUMARD (2002) aufgelistet. Spalte zwei enthält die geschätzten Koeffizienten von LANE (2003) für die Gesamtausgaben, den Staatskonsum und die Investitionen. In der dritten Spalte sind die gemäss Gleichung 5.2.1 geschätzten Koeffizienten aufgeführt mit den t-Werten in Klammern.

¹¹² Zu beachten ist allerdings, dass der Fiskalimpuls seinerseits die konjunkturelle Lage prägt. Diesem Simultaneitätsproblem kann durch die Verwendung eines Instrumentenschätzers begegnet werden (z.B. über eine zweistufige Kleinstquadrat-Schätzung). Als Instrumentenvariablen wurden die verzögerten Fiskalimpulse und Output-Lücken (um 1 und 2 Perioden verzögert) verwendet. Alternativ könnten auch die Output-Lücken der wichtigen Handelspartner der untersuchten Länder als Instrumente verwendet werden. In Bezug auf die geschätzten Koeffizienten ergeben sich dadurch aber keine wesentlichen Änderungen.

¹¹³ Zu erwähnen ist noch die Studie von STEIN ET AL. (1999), welche die Fiskalpolitik von Entwicklungs- und Schwellenländern untersucht. Diese Länder weisen eine ausgesprochen prozyklische Finanzpolitik auf.

Tabelle 5.1

Zyklizität der Finanzpolitik im internationalen Vergleich

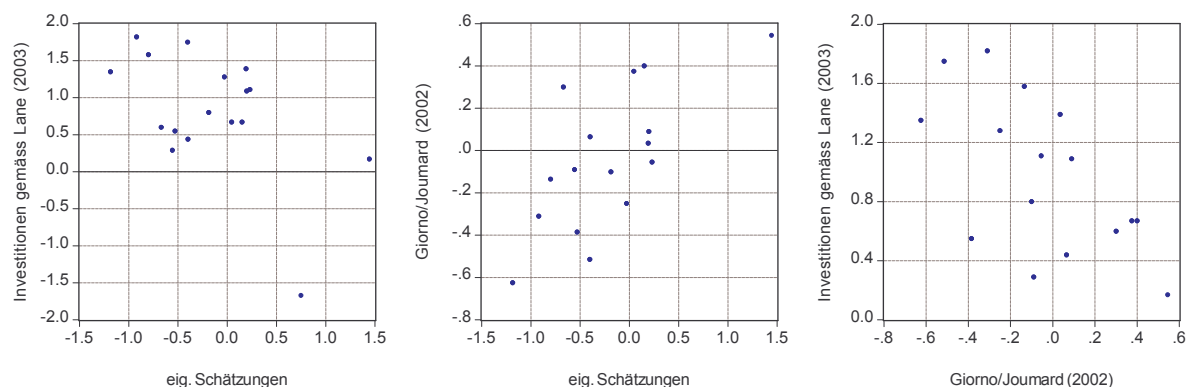
	GIORNO/JOUMARD (2002)		LANE (2003)			eig. Schätzung (t-Werte) 1988–2002*	
	1980–1990*	1990–2000*	Total Ausg.**	Staatskonsum**	Invest.**		
Schweiz	-0.71	-0.54	0.34	0.35	1.35	-1.19	(-4.08)
Belgien	-0.40	-0.63	-0.22	-0.18	1.75	-0.40	(0.28)
Dänemark	0.70	0.10	0.33	0.37	0.67	0.15	(0.35)
Deutschland	-0.57	-0.05	-0.13	-0.08	1.82	-0.92	(-2.77)
Finnland	0.13	0.62	-0.37	-0.03	0.67	0.05	(0.27)
Frankreich	-0.26	-0.51	-0.41	-0.16	0.55	-0.53	(-1.71)
Griechenland	-0.32	0.05	0.35	0.45	1.58	-0.80	(-1.21)
Italien	-0.09	-0.09	-0.65	-0.14	0.29	-0.56	(-0.98)
Japan	-0.59	0.48	0.41	0.08	1.11	0.23	(0.56)
Kanada	0.58	0.02	-0.41	-0.34	0.60	-0.59	(-1.06)
Niederlande	-0.57	0.07	-0.19	0.40	1.28	-0.03	(-0.05)
Österreich	0.12	-0.05	-0.13	0.14	1.39	0.19	(0.28)
Portugal	-0.11	0.24	0.37	0.61	0.44	-0.40	(-0.94)
Spanien	-0.03	-0.17	-0.02	0.68	0.80	-0.19	(-0.57)
Schweden	0.15	0.03	-0.21	0.13	1.09	0.20	(0.48)
USA	0.62	0.47	-0.10	0.03	0.17	1.44	(1.10)
Vereinigtes Königreich	-	-	-0.43	-0.54	-1.67	0.75	(1.17)

Anm.: * negatives Vorzeichen ist als prozyklische Politik zu interpretieren; ** prozyklische Politik bei positivem Vorzeichen.

Wie die Ergebnisse zeigen, ergeben die unterschiedlichen Messverfahren sowie die verschiedenen Stützbereiche ein ähnliches Bild (s. Grafik 5.2). In Bezug auf die einzelnen Ausgabengruppen zeigt sich, dass die stärkste (pro-)zyklische Reaktion von den Investitionen ausgeht. Dieses Ergebnis ist plausibel, da die Investitionsausgaben im Gegensatz zu den Transfers und den Konsumausgaben (Personal) in geringerem Ausmass gebunden sind.

Grafik 5.2

Indikatoren für die konjunkturelle Ausrichtung im Vergleich



Im internationalen Vergleich erweist sich die Schweiz als Land mit einer ausgeprägt prozyklischen Finanzpolitik. Ebenfalls konjunkturverstärkend wirkte die Politik in Deutschland, Belgien, Griechenland, wobei im Regressionsverfahren (Spalte 3 in Tabelle 5.1) neben der Schweiz nur für Deutschland ein Koeffizient geschätzt werden konnte, welcher auf dem 5-Prozent-Niveau statistisch signifikant ist. Als anti-zyklisch erweist sich die Fiskalpolitik des Vereinigten Königreichs, der USA (Koeffizienten sind aber statistisch nicht signifikant), wobei sich der Indikator für die USA als ausgesprochen instabil erweist. Die nordischen Staaten Dänemark, Finnland und Schweden zusammen mit Österreich waren in ihrem Ausgaben- und Einnahmengebahren weitgehend konjunkturneutral.

5.2.1.2 Ex-ante-Betrachtung

Die oben diskutierten Ansätze messen die konjunkturelle Ausrichtung der Finanzpolitik an der beobachteten Konjunkturentwicklung. Ob die jeweilige Ausrichtung von der Politik so beabsichtigt war oder nicht, lässt sich aufgrund dieser Ansätze jedoch nicht eruieren. Denn die gesetzlichen Grundlagen der Ausgaben und Einnahmen werden in der Regel einige Zeit im Voraus festgelegt: So werden die Budgets meist im Vorjahr beschlossen. Um sich ein Bild über die konjunkturelle Wirkung ihrer Ausgaben- und Einnahmenpolitik zu machen, müssen sich die zuständigen Behörden deshalb auf Konjunkturprognosen für das folgende Jahr abstützen. Eine überraschende konjunkturelle Wende beispielsweise kann nun dazu führen, dass Budgets, welche *ex ante* aufgrund der Prognosen konjunkturpolitisch adäquat erschienen, *ex post* konjunkturverstärkende Wirkung entfalten. Die Wirkung entspricht so nicht mehr der Intention. Zur Beurteilung der politischen Intentionen sollte die konjunkturelle Ausrichtung der Finanzpolitik weniger an der tatsächlichen als an der unterstellten Konjunkturlage gemessen werden.¹¹⁴

Die Bestimmung der im Rahmen der Budgetierung unterstellten künftigen Konjunkturlage ist allerdings nicht unproblematisch. Vor allem bei stark föderalistisch strukturierten Staaten stellt sich die Frage, welche Konjunkturentwicklung die nachgelagerten Gebietskörperschaften ihren Budgets unterstellen. Zudem können sich zwischen den budgetierten und den tatsächlichen Ausgaben und Einnahmen auch unabhängig von Konjunktur- und Zufallseinflüssen Abweichungen ergeben (z.B. bei Nachtragskrediten).

¹¹⁴ Wenn die prognostizierte Konjunkturentwicklung über längere Zeit oder systematisch von der tatsächlichen abweicht, stellt sich allerdings die Frage, ob über eine Verbesserung der Prognoseverfahren nicht eine bessere Konjunkturpolitik gemacht werden könnte.

Für die Ex-ante-Betrachtung wird hier ein Indikator für die erwartete Konjunkturentwicklung konstruiert. Es wird angenommen, dass das beobachtete und das prognostizierte Trend-BIP Y^* nur unwesentlich voneinander abweichen, so dass der Unterschied zwischen erwarteter und tatsächlicher Output-Lücke von der BIP-Entwicklung herrührt. Die erwartete Output-Lücke ist so definiert als $\frac{Y(1+\gamma^f)}{Y^*} - 1$ mit Y als beobachtetem BIP und $Y\gamma^f$ als Abweichung des zum Zeitpunkt der Budgetierung unterstellten BIPs vom beobachteten BIP (Prognosefehler).¹¹⁵ In Anlehnung an die Spezifikation der Gleichung für den Ex-post-Ansatz oben, liesse sich die konjunkturelle Ausrichtung *ex ante* durch die Schätzung folgender Gleichung ermitteln:

$$d(S^*)/g = \beta_0 + \beta_1 \left[\frac{Y(1+\gamma^f)}{Y^*} - 1 \right]. \quad (5.2)$$

Tabelle 5.2

Ex-post- und Ex-ante-Ansatz im Vergleich

	ex-post (t-Werte) 1990–2002*	ex-ante (t-Werte) 1990–2002*
Schweiz	-1.19 (-4.08)	-1.22 (-3.67)
Belgien	-0.40 (0.28)	-0.30 (1.08)
Dänemark	0.15 (0.35)	0.27 (0.40)
Deutschland	-0.92 (-2.77)	-0.95 (-1.53)
Finnland	0.05 (0.27)	0.11 (0.58)
Frankreich	-0.53 (-1.71)	-0.45 (-2.13)
Griechenland	-0.80 (-1.21)	-0.58 (-1.65)
Italien	-0.56 (-0.98)	-0.30 (-0.49)
Japan	0.23 (0.56)	-0.11 (-0.32)
Kanada	-0.59 (-1.06)	-0.56 (-1.23)
Niederlande	-0.03 (-0.05)	0.20 (0.46)
Österreich	0.19 (0.28)	0.56 (1.52)
Portugal	-0.40 (-0.94)	0.01 (0.02)
Spanien	-0.19 (-0.57)	-0.20 (-0.81)
Schweden	0.20 (0.48)	-0.17 (-0.37)
USA	1.44 (1.10)	-1.10 (-1.49)
Vereinigtes Königreich	0.75 (1.17)	-0.28 (-0.49)

¹¹⁵ Eine weitere Unwägbarkeit kommt von BIP-Revisionen her. Umstellungen auf neue Systeme der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wie unlängst auf ESVG95 können zu einem anderen BIP-Verlauf führen. Was die Prognosefehler betrifft, wird unterstellt, dass der Budgetierung die Prognosen gemäss OECD-Outlook zugrunde gelegt werden (Prognose vom Juni des Vorjahres).

Ob eine Ex-ante- oder eine Ex-post-Betrachtung vorgenommen wird, ist für die Ergebnisse nicht unerheblich, wie Tabelle 5.2 zeigt. Deutliche Unterschiede ergeben sich insbesondere für die USA, aber auch für das Vereinigte Königreich. Diese beiden Staaten, welche *ex post* über den betrachteten Zeitraum eine antizyklische Fiskalpolitik aufwiesen, erweisen sich in der Ex-ante-Sicht als prozyklisch. Allerdings sind diese Ergebnisse, vor allem was die USA betrifft, mit grosser Vorsicht zu interpretieren. Wie oben erwähnt, ist die Schätzung für die USA ausgesprochen instabil. Bei den übrigen Staaten ergeben sich aufgrund des Ex-ante-Ansatzes namentlich für Österreich und Portugal nennenswerte Abweichungen. Die Finanzpolitik ist *ex ante* antizyklischer bzw. weniger prozyklisch als *ex post*. Der für die Schweiz geschätzte Koeffizient hingegen bleibt fast unverändert.

5.2.2 Politische Ökonomie

5.2.2.1 Politökonomische Hypothesen

Von Interesse ist nun, ob sich diese teilweise deutlichen Unterschiede bei der konjunkturellen Ausrichtung der Fiskalpolitik durch besondere Merkmale der untersuchten Länder erklären lassen. In der Theorie wurden diesbezüglich zahlreiche Hypothesen formuliert.

Im Modell von TORNELL/LANE (1999) ist mit einer prozyklischeren Ausrichtung der Politik zu rechnen, je mehr einflussreiche Gruppen oder Institutionen am politischen Entscheidungsprozess beteiligt sind (z.B. breite Konkordanz). In der politikwissenschaftlichen Literatur ist auch von der „Zahl der Vetospieler“ die Rede. Diese Gruppen konkurrieren um staatliche Ressourcen. Fallen in den Staatsrechnungen Überschüsse an, steigt der Wettbewerb um diese Mittel. Jede Gruppe weiss, dass wenn sie sich mit ihren Forderungen zurückhält, sie zu Gunsten ihrer Mitbewerber Anteile verlieren wird („voracity effect“). In Rezessionen oder konjunkturellen Schwächephasen werden die dadurch entstandenen strukturellen Defizite in den Staatsrechnungen schliesslich sichtbar, was Sanierungsmassnahmen zur Folge hat, die jedoch, aufgrund der breiten Machtteilung, nur über proportionale Ausgabenkürzungen umsetzbar sind.

Ähnlich argumentieren TALVI/VEGH (2000). Ist die Steuerbasis starken Schwankungen unterworfen – was eher in Entwicklungs- und Schwellenländern der Fall sein dürfte – würde eine Steuerglättung (sog. „tax smoothing“) hohe Überschüsse in der Hochkonjunktur bzw. ausgeprägte Defizite in Rezessionen zur Folge haben. Um dem Druck politischer Partikulärinteressen, in Hochkonjunkturphasen die Ausga-

ben zu erhöhen, besser widerstehen zu können, verfolgen die Regierungen eine diskretionäre, prozyklische Politik um die Überschüsse in der Hochkonjunktur geringer ausfallen zu lassen.

Eine andere Hypothese lautet, dass ein Staat umso prozyklischer agiert, je kleiner und offener er ist. Dies deshalb, weil konjunkturstützende oder –stimulierende Massnahmen zu einem erheblichen Teil im Ausland nachfragewirksam werden. Es resultiert eine positive Externalität. Dies ist verstärkt in föderalistisch strukturierten Staaten der Fall: Gemeinden, aber in geringerem Ausmass auch Kantone können so von konjunkturstabilisierenden Massnahmen anderer Gemeinden, Kantone profitieren, ohne selber solche Massnahmen zu ergreifen (s. MARTIN/SOGUEL 2003). Dementsprechend ergibt sich ein höherer Haushaltssaldo bzw. keine Neuverschuldung (spätere Zinszahlungen), womit beispielsweise später über Steuersenkungen finanzkräftige Steuerzahler angezogen werden können.

Die zyklische Ausrichtung der Fiskalpolitik kann theoretisch auch durch den Anteil der Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung, welche am politischen Entscheidungsprozess (Wahlen, Abstimmungen) nicht teilnehmen (können), beeinflusst werden. So weisen beispielsweise AusländerInnen ein unabhängig von ihren Qualifikationen erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko auf. Sie sind überproportional häufig unter den Arbeitslosen vertreten (s. GOLDER 1998 für die Schweiz; WERNER/KÖNIG 2001 für die EU). Gleichzeitig haben sie in den meisten Staaten weder Stimm- noch Wahlrecht. Politökonomisch gesehen können die Behörden von den überproportional von Arbeitslosigkeit betroffenen nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Damit ist der Anreiz geringer, in der Politik auf Arbeitslosigkeit Rücksicht zu nehmen.

Weiter können theoretisch folgende Faktoren die zyklische Ausrichtung der Politik beeinflussen (gemäss OECD 2003): Je höher die Steuersätze in einem Land sind, desto prozyklischer ist die Fiskalpolitik ausgerichtet. Der Druck auf Regierungen, die Steuern zu senken, wächst aufgrund der anfallenden Überschüsse im Aufschwung und erreicht in Hochkonjunkturphasen das Maximum, wenn die Steuereinnahmen am höchsten sind. Die so entstehenden Steuerausfälle führten dann zu Konsolidierungsbemühungen in der Konjunkturschwäche. Ebenfalls eine Rolle spielen kann die Zusammensetzung der Staatsausgaben. Gesetzliche Ausgabenbindungen lassen sich im Abschwung, wenn sich der Haushaltsaldo verschlechtert, nur mit einem bestimmten Aufwand lösen, was eine prozyklische Ausgabenpolitik erschwert. Investitionen hingegen sind das Vehikel für kurzfristige Massnahmen. Staaten mit einem hohen Investitionsanteil an den Staatsausgaben betreiben eher eine prozyklische Finanzpolitik, zumindest im Abschwung. Zudem besteht die Mög-

lichkeit von so genannten Wahlzyklen: Um die Wahlchancen zu erhöhen, können Regierungen oder Parlamente über Ausgabensteigerungen oder Steuersenkungen versuchen, Stimmen zu „kaufen“.

5.2.2.2 Empirische Überprüfung

In Bezug auf die institutionellen Faktoren, welche die zyklische Ausrichtung der Politik beeinflussen, hat sich in der Forschungsliteratur noch keine Konvergenz ergeben. Dies muss aber nicht zwingend bedeuten, dass keine der genannten theoretischen Hypothesen einer empirischen Prüfung standhält. Die unterschiedlichen Ergebnisse der empirischen Forschung können sich auch daraus ergeben, dass einerseits mit verschiedenen Definitionen des Konjunkturzyklus sowie der konjunkturellen Ausrichtung der Politik gearbeitet wird und dass andererseits die in den Untersuchungen verwendeten Indikatoren für die politischen Institutionen konstruiert werden müssen, womit ein erheblicher Spielraum verbunden ist.¹¹⁶

Gemäss den Ergebnissen von LANE (2003) ist die Politik umso prozyklischer, je höher die Zahl der einflussreichen politischen Akteure, je offener die Volkswirtschaft und je grösseren Schwankungen das Bruttoinlandprodukt unterworfen ist. Die Höhe des Pro-Kopf-BIPs wirkt diesen Einflussfaktoren entgegen: Reichere Länder weisen in seinen Schätzungen eine weniger ausgeprägte prozyklische Ausrichtung auf. In OECD (2003) wirken höhere Steuersätze sowie ein höherer Anteil der Investitionen (zumindest in konjunkturellen Schwächephasen) prozyklisch. HALLERBERG/STRAUCH (2002), welche jedoch wie oben erwähnt mit einem Acceleration-Deceleration-Konzept des Konjunkturzyklus' arbeiten, finden hingegen keinen signifikanten Einfluss institutioneller Variablen auf die zyklische Ausrichtung; dafür erweist sich eine Wahljahr-Dummyvariable als statistisch signifikant. GIORNO/JOUMARD (2002) nehmen keine eigene politökonomische Untersuchung vor. Stellt man ihren Indikatoren für die zyklische Ausrichtung der Politik politökonomische Institutions-Variablen gegenüber, zeigt sich vor allem für die Zahl der Vetospieler (SCHMIDT/OSTHEIM 2003) und den Ausländeranteil an der Erwerbsbevölkerung¹¹⁷ (OECD 2001) ein enger Zusammenhang. Je mehr Vetospieler und je höher der Ausländeranteil, desto prozyklischer die Politik (negative Korrelation). Eine nur geringe Korrelation mit dem Fiskalindikator findet sich in Bezug auf den Grad der

¹¹⁶ Einen kritischen Überblick gibt KITTEL (2003).

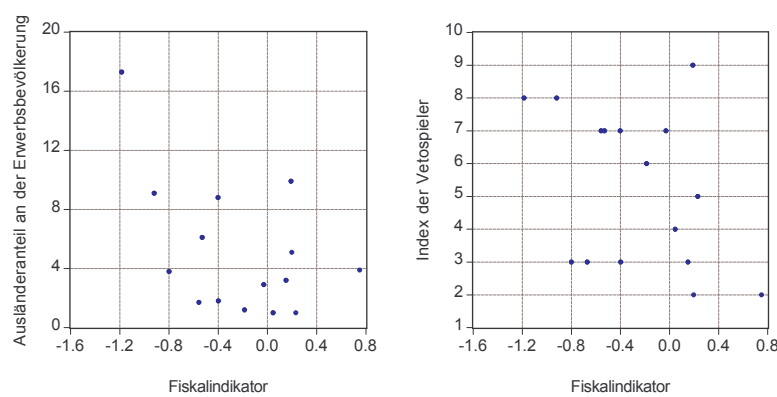
¹¹⁷ Der Ausländeranteil ist natürlich nur ein grober Indikator für den Ausschluss aus dem politischen Entscheidungsprozess. So kennen zahlreiche europäische Staaten z.B. ein kommunales Wahlrecht für Ausländer.

Offenheit einer Volkswirtschaft – gemessen an der Importquote – sowie der föderalistischen Struktur – gemessen am Anteil von Zentralstaat und Sozialversicherungen an den Einnahmen.¹¹⁸

Zu einem ähnlichen Ergebnis führt die Gegenüberstellung der geschätzten Koeffizienten gemäss Gleichung 5.2.1 (Ex-post-Variante) und der verschiedenen politökonomischen Variablen (s. Grafik 5.3). Die höchste Korrelation ergibt sich in Bezug auf den Ausländeranteil an der Erwerbsbevölkerung (Korrelationskoeffizient: -0.54) und dem Indikator für die Zahl der Vetospieler (-0.39).

Grafik 5.3

Fiskalindikator (*ex-post*) und institutionelle Eigenschaften



Stellt man hingegen die Koeffizienten aus der Ex-ante-Spezifikation den verschiedenen Institutions-Variablen gegenüber, ergibt sich ein etwas anderes Bild (s. Grafik 5.4). Nach wie vor deutlich negativ ist die Korrelation des (*ex-ante*) Fiskalindikators mit dem Ausländeranteil an der Erwerbsbevölkerung (-0.54). Der Indikator für die Zahl der Vetospieler hingegen weist eine deutlich weniger enge Korrelation auf (-0.16). Ausgesprochen eng ist die Korrelation (-0.82) hingegen mit dem Pluralismus-Indikator von COLOMER (ARMINGEON ET AL. 2004), der auch als ein Indikator für die Zahl der Vetospieler interpretiert werden kann.¹¹⁹ Föderalismus-Indikatoren erhalten zudem eine grössere Bedeutung. Die Korrelation des Fiskalindikators mit dem Anteil der Gliedstaaten und Gemeinden an den Staatseinnahmen beträgt –

¹¹⁸ Die Korrelationskoeffizienten betragen:

Vetospieler: -0.56

Ausländeranteil an der Erwerbsbevölkerung 1988: -0.65

Importquote: -0.45

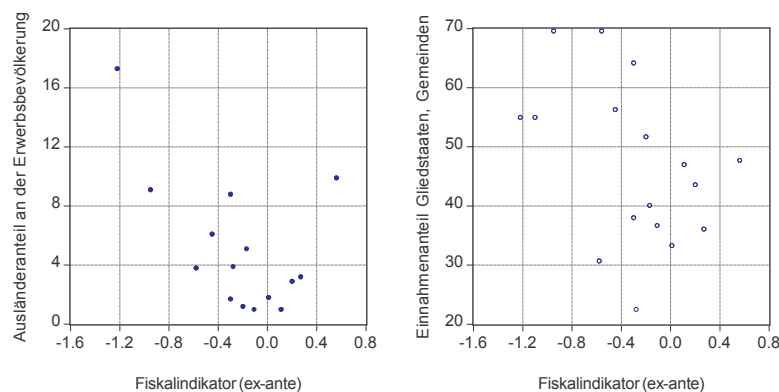
Einnahmenanteil Bund/Sozialversicherungen an den gesamten Staatseinnahmen: -0.19

¹¹⁹ In den Indikator gehen folgende institutionelle Faktoren ein: Zahl der effektiven Parteien, Bikameralismus, gewählter Präsident und Dezentralisierung (s. auch SCHMIDT/OSTHEIM 2003).

0.44. Die Korrelation mit dem (groben) Föderalismus-Indikator von HUBER/RAGIN/STEVENS (ARMINGEON ET AL. 2004) beträgt -0.69 , die Korrelation mit dem entsprechenden Indikator von LIJPHART (ARMINGEON ET AL. 2004) -0.52 .

Grafik 5.4

Fiskalindikator (ex-ante) und institutionelle Eigenschaften



Das Ausmass, in dem die unterschiedlichen institutionellen Regelwerke die zyklische Ausrichtung der Politik prägen, kann auch mit einem Länderpanel untersucht werden. Abschliessend soll hier ein entsprechender Ansatz kurz skizziert werden. Der Reaktionsparameter des Fiskalimpulses auf die Output-Lücke β_1 gemäss Gleichung 5.2.1 oben wird nun in einen länder- bzw. institutionen-unabhängigen Parameter γ_0 und in Parameter γ_1 , welche den institutionellen Einfluss Z abbildet, aufgliedert. Daraus ergibt sich ein Länderpanel mit i Staaten

$$\varphi_{it} = \beta_i + \omega_t + \gamma_0 \text{gap}_{it} + \gamma_1 Z_{it} \text{gap}_{it} + X_{it} \quad (5.5.2.23)$$

und gap_{it} als Output-Lücke der einzelnen Länder, ω_t als fixen Zeiteffekt und X_{it} als andere, den Fiskalimpuls bestimmende Variablen.

Das Panel umfasst 15 Länder¹²⁰, Stützbereich ist 1988–2002. Bei der Schätzung¹²¹ erweisen sich die institutionellen Indikatoren VETO (Indikator für die Zahl

¹²⁰ Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Österreich, Schweden, Schweiz, Spanien, Vereinigtes Königreich, USA. Portugal konnte aufgrund fehlender Daten nicht berücksichtigt werden.

¹²¹ Aufgrund der Interdependenz zwischen dem Fiskalimpuls und der Output-Lücke müsste das Panel streng genommen mit einem Instrumenten-Schätzverfahren geschätzt werden. Im Gegensatz zur Schätzung der Einzelgleichungen (Schätzung von Gleichung 5.2.1 oben) reagierte die Panel-Schätzung ausgesprochen sensitiv auf die gewählten Instrumente. Dies ist umso unbefriedigender als es schwierig ist, gute Instrumente für die Output-Lücken der einzelnen Länder zu finden. Dies erfordert ein eigenes Forschungsprojekt. Die Schätzung hat deshalb nur explorativen Charakter. Die Ergebnisse müssen mit Vorsicht interpretiert werden

der Vetospieler gemäss SCHMIDT/OSTHEIM 2003) sowie FORLF (Ausländeranteil an der Erwerbsbevölkerung gemäss OECD 2001) als statistisch signifikant mit dem erwarteten negativen Vorzeichen. Der konjunkturbereinigte Haushaltssaldo wird darüber hinaus von der Bruttoschuldenquote der Vorperiode (positiv) DEBT beeinflusst. Getestet wurde auch die Wahlzyklus-Hypothese. Eine Wahljahr-Dummyvariable erwies sich statistisch jedoch als nicht signifikant.¹²²

Method: Pooled Least Squares				
Sample (adjusted): 1988 2001				
Cross-sections included: 15				
Total pool (balanced) observations: 210				
White diagonal standard errors & covariance (d.f. corrected)				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-4.099271	1.715340	-2.389771	0.0179
GAP	0.775574	0.195515	3.966822	0.0001
VETO*GAP	-0.100884	0.037682	-2.677251	0.0081
FORLF*GAP	-0.025965	0.011707	-2.217916	0.0278
DEBT(-1)	0.062046	0.024036	2.581406	0.0106
R-squared	0.321310	Mean dependent var	0.263608	
Adjusted R-squared	0.203111	S.D. dependent var	2.574511	
S.E. of regression	2.298231	Akaike info criterion	4.641594	
Sum squared resid	940.1720	Schwarz criterion	5.151630	
Log likelihood	-455.3674	F-statistic	2.718385	
Durbin-Watson stat	2.131240	Prob(F-statistic)	0.000020	

¹²² Für die Schweiz wurde der Wahlzyklus auch von GUERX (1998) untersucht, der empirische keine Evidenz für die Hypothese gefunden hat.

6 Die prozyklische Finanzpolitik von 1988 bis 1996 – Normal- oder Sonderfall?

Das politische System der Schweiz weist eine Disposition für eine prozyklische Finanzpolitik auf, wie der internationale Vergleich im vorangegangenen Kapitel zeigt: Durch die grosse Zahl der einflussreichen Akteure („veto player“) herrscht ein im Vergleich zu anderen Ländern intensiverer Wettlauf um staatliche Ressourcen. Konkordanz, einflussreiche Verbände, direkte Demokratie, Föderalismus sowie das Zweikammersystem auf Bundesebene erschweren es, in Hochkonjunkturphasen Überschüsse und in Rezessionen Defizite zuzulassen, selbst wenn keine entsprechenden ökonomischen und politischen Sachzwänge vorhanden sind. Diese institutionelle Disposition zur finanzpolitischen Konjunkturverstärkung dürfte durch den hohen Ausländeranteil an der Bevölkerung verstärkt werden. Muss die prozyklische Politik von 1988 bis 1996 somit als der konjunkturpolitische „Normalfall“ akzeptiert werden? Oder anders gefragt: Ist bei einer ähnlichen monetären und privatwirtschaftlichen Konstellation, wie dies in diesem Zeitraum der Fall war, wiederum mit einer im Vergleich zu anderen Ländern länger anhaltenden wirtschaftlichen Stagnation zu rechnen?

Eine solche Schlussfolgerung wäre eine ökonomistische Verkürzung. Die politischen Entscheidungsträger haben in ihren Entscheidungen gewisse Spielräume. Selbst wenn die Anreize so gesetzt sind, dass unter neoklassischen Annahmen eine prozyklische Politik ökonomisch rational ist, bedeutet dies keineswegs zwangsläufig, dass auch eine solche Politik resultiert. Der Wettlauf um die öffentlichen Ressourcen ist ein Möglichkeitstheorem oder eben eine Disposition.

Ob und in welchem Ausmass sich aus einer Disposition eine prozyklische Finanzpolitik ergibt, hängt auch vom spezifischen politischen Umfeld, den politischen Kräfteverhältnissen und den Prioritäten der Entscheidungsträger ab. Es ist denkbar, dass ein Staat mit seiner Finanzpolitik die konjunktuelle Entwicklung über einen bestimmten Zeitraum kaum verstärkt, obwohl er aufgrund seines politischen Systems für eine prozyklische Ausrichtung disponiert ist. Auf der anderen Seite ist es aber auch möglich, dass durch besonders ungünstige politische Rahmenbedingungen die Disposition eine ausgesprochen konjunkturverstärkende Politik nach sich zieht.

Um die Frage zu beantworten, ob die politischen Rahmenbedingungen für die Finanzpolitik namentlich in der Hochkonjunkturphase, als strukturelle Defizite angelegt worden sind, unter einem konjunkturellen Gesichtspunkt günstig oder ungünstig waren, müssen zuerst die Hauptakteure in der Schweizer Finanzpolitik identifiziert werden. Welche Gebietskörperschaften, welche Behörden, Gruppierungen verfügen über den grössten Einfluss auf die Staatsausgaben und -einnahmen? Das Hauptaugenmerk richtet sich dabei auf die staatlichen Konsum- und Investitionsausgaben. Von diesen ging die prozyklische Wirkung vor allem aus, wie die Ergebnisse der Modellsimulation in Kapitel 4 zeigen: Die folgende Untersuchung konzentriert sich auf die Hochkonjunkturjahre 1988 bis 1990, da in dieser Zeit strukturelle Defizite angelegt wurden, welche während der langen Stagnation, insbesondere in den Jahren 1993 bis 1996 reduziert wurden. In einem zweiten Schritt stellt sich die Frage nach der Wahrnehmung der konjunkturellen Wirkung der Finanzpolitik durch die einflussreichen Akteure und ihrem Stellenwert in deren politischen Zielen. Waren sich die Entscheidungsträger der expansiven Wirkung ihrer Politik in der Hochkonjunkturphase überhaupt bewusst? Und wenn ja, wurden Alternativen ernsthaft in Erwägung gezogen? Oder waren sie blind gegenüber der konjunkturverstärkenden Ausgabenpolitik? Abschliessend sollen die Hintergründe der Politik erhellt werden. Was bestimmte den Stellenwert der konjunkturellen Wirkung in der politischen Prioritätenliste der wichtigsten Akteure? Welche Rolle spielte die historische Konstellation in den späten 1980er Jahren?

6.1 Die Entscheidungsträger in der Schweizer Finanzpolitik

Wer eruieren will, welche Akteure in der Schweiz über den Staatshaushalt entscheiden, stösst auf grössere Schwierigkeiten als bei einer entsprechenden Untersuchung für viele andere Länder. Der Schweizer Staat ist ein vielschichtiges Gebilde. Die ausgeprägte föderalistische Struktur führt dazu, dass der Zentralstaat in der Schweiz eine geringere Rolle spielt als anderswo. Kantone und Gemeinden haben ein hohes Mass an Autonomie. Durch die direkte Demokratie sind zudem auch die einzelnen Bürger und Bürgerinnen bei bestimmten Sachfragen involviert.

Das folgende Kapitel untersucht zunächst die Bedeutung der einzelnen Gebietskörperschaften. Wer von den drei Staatsebenen Bund, Kantone und Gemeinden entscheidet über die umfangreichsten Ausgabenposten? Von Interesse sind sich dabei in erster Linie die direkt nachfragewirksamen Staatsausgaben – die öffentlichen Investitionen und den Staatskonsum – denn von diesen ging vor allem die

konjunkturverstärkende Wirkung aus. Anschliessend wird anhand der politikwissenschaftlichen Literatur versucht, die Entscheidungsträger innerhalb der Gebietskörperschaften zu bestimmen. Welche Behörden, Institutionen sind für die Finanzpolitik in den relevanten Gebietskörperschaften ausschlaggebend?

6.1.1 Entscheidungskompetenzen der einzelnen Gebietskörperschaften über Personal- und Sachausgaben

Wie erwähnt führt der föderalistische Aufbau des Schweizer Staates dazu, dass ein grosser Teil der staatlichen Aufgaben von den Kantonen und Gemeinden wahrgenommen wird. Dies spiegelt sich in den Anteilen der einzelnen Gebietskörperschaften an den direkt nachfragewirksamen Ausgaben (Konsum- und Investitionsausgaben) des Schweizer Staates. Der Bund tätigte in den Jahren 1987 bis 1990 gemäss Statistik der öffentlichen Finanzen des BFS¹²³ 18 Prozent der Personal- und Sachausgaben des Schweizer Staates. Der Anteil der Kantone und derjenige der Gemeinden betrug je 41 Prozent. So gesehen sind die Kantone zusammen mit den Gemeinden die wichtigsten Akteure.

Dieser Eindruck ist jedoch zu relativieren, wenn, wie hier, die Entscheidungskompetenzen der einzelnen Gebietskörperschaften ausschlaggebend sind. Die Finanzstatistik weist die Ausgaben der einzelnen Gebietskörperschaften aus. Sie berücksichtigt aber nicht, dass gewisse Ausgaben von den betreffenden Gebietskörperschaften nicht selber beschlossen werden können, sondern sich durch den Vollzug von Recht übergeordneter Gebietskörperschaften ergeben. So sind Kantone wie Gemeinden im Rahmen verschiedener Aufgaben nur ausführende Organe. Die Entscheidung wird auf Stufe Bund für die Kantone beziehungsweise auf Stufe Kanton für die Gemeinden getroffen.¹²⁴ Dieser Vollzugsföderalismus wurde u.a. damit

¹²³ Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung weist die Staatsausgaben nicht nach den einzelnen Gebietskörperschaften aus, so dass für die entsprechende Zuordnung der Ausgaben auf die Statistik der öffentlichen Finanzen abgestellt werden muss. Leider lassen sich die Statistik der öffentlichen Finanzen und VGR nicht vollumfänglich ineinander überführen. Der Staatskonsum gemäss VGR ist definiert als Personalaufwand plus Käufe von Gütern und Diensten plus Abschreibungen minus Verkäufe von Gütern und Diensten. Eine Berechnung gemäss dieser Definition aus den Daten der BFS-Publikation „Öffentliche Finanzen der Schweiz“ stimmt nicht exakt mit dem in der VGR ausgewiesenen Staatskonsum überein. Dies hängt teilweise auch damit zusammen, dass der Staatsektor in der VGR anders abgegrenzt wird als in der Finanzstatistik. Dasselbe trifft auf die Sachinvestitionen zu. Ein Vergleich der beiden Statistiken für die Zeit von 1987 bis 1990 zeigt, dass die Zunahme der direkt nachfragewirksamen Ausgaben (Staatskonsum plus Sachinvestitionen) in der VGR etwas stärker ist als in der Finanzstatistik.

¹²⁴ Neben dieser vertikalen Verflechtung der Gebietskörperschaften gibt es auch eine horizontale. So arbeiten Kantone in verschiedenen Aufgabengebieten zusammen. Beispielsweise beteiligen sich kleine Kantone ohne

begründet, dass durch die Umsetzung von gesetzlichen Vorgaben übergeordneter Gebietskörperschaften durch lokale Behörden den Bedürfnissen besser Rechnung getragen werden kann und somit eine effizientere Allokation der Ressourcen stattfindet.¹²⁵ Um die Bedeutung der einzelnen Gebietskörperschaften bei den Personal- und Sachausgaben zu bestimmen, ist demnach eine Korrektur der Ausgaben gemäss Finanzstatistik erforderlich. Bei einer Gliederung nach Entscheidungskompetenz werden Ausgaben derjenigen Gebietskörperschaft zugeschlagen, welche sie beschlossen hat. Eine vollumfängliche Zuordnung der Ausgaben nach Entscheidungskompetenzen ist allerdings ein sehr aufwändiges Vorhaben, da „in langen Entwicklungsprozessen [...] ein kompliziertes und kaum transparentes System der Finanzströme zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden entstanden“ ist (ARMINGEON 2001: 758). Die Beiträge an nachgelagerte Gebietskörperschaften umfassen jedoch zahlreiche „Bagatellbeträge“ (s. z.B. FREY/SPILLMANN 1994). Auf die vollständige Zuordnung der Ausgaben nach Entscheidungskompetenz kann deshalb verzichtet werden. Es wird nur die Zuordnung der wichtigsten Aufgabengebiete überprüft. Nachstehend wird die Kompetenzaufteilung beschrieben, wie sie in den Jahren 1988 bis 1996 galt.¹²⁶

6.1.1.1 Bund-Kantone

Die Zuordnung von Ausgabenposten zum Bund orientiert sich an FREY/SPILLMANN (1994). Was die finanziellen Beiträge an nachgelagerte Gebietskörperschaften betrifft unterscheidet das Subventionengesetz des Bundes zwischen Abgeltungen und Finanzhilfen. Unter Abgeltungen werden Leistungen zum Ausgleich finanzieller Lasten verstanden, die sich „aus der Erfüllung von a) bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben, b) öffentlichrechtlichen Aufgaben, die dem Empfänger vom Bund übertragen worden sind“ (Art. 3, Abs. 2) ergeben. Finanzhilfen sind definiert als Mittel, welche den Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden,

eigene Hochschule finanziell an Universitäten anderer Kantone. Ausgeprägt ist diese horizontale Verflechtung bei Gemeinden (Zweckverbände bei Versorgung, Entsorgung u.a.).

¹²⁵ S. z.B. die „Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)“ (BBl 2005: 6029–6304). Beiträge an nachgelagerte Gebietskörperschaften wurden oft an deren Finanzkraft gekoppelt. Finanzschwächere Kantone beispielsweise konnten daher von höheren Subventionssätzen des Bundes profitieren als finanzstärkere. Dadurch entstand für die finanzschwächeren Kantone ein Anreiz, die Mittel ineffizienter zu verwenden als die finanzstärkeren. Diese Umverteilungseffekte oder Anreizstrukturen wurden bei den nachfolgenden Ausführungen nicht berücksichtigt, da ihr Ausmass unbekannt ist.

„um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten“ (Art. 3, Abs. 1). Unter einem juristischen Gesichtspunkt läge die Entscheidungskompetenz über Abgeltungen beim Bund. Bei Finanzhilfen hingegen würden die Kantone und Gemeinden als Empfänger über die Ausgaben entscheiden. In der Praxis ist die Unterscheidung zwischen Finanzhilfen und Abgeltungen, was die Entscheidungskompetenz betrifft, hingegen unscharf. So kann der Bund beispielsweise die Tätigkeit der Kantone im Hauptstrassenbereich steuern, indem er mehr oder weniger Finanzhilfen gewährt.

Nationalstrassen

Der Nationalstrassenbau wird gemeinsam von Bund und Kantonen durchgeführt. Der Bund ist zuständig für die Gesamtplanung des Autobahnnetzes, er hat die Oberleitung bei der Projektierung und ist verantwortlich für die Ausführung insgesamt. Die Kantone sind verantwortlich für die Projektierung und Ausführung der einzelnen Abschnitte. Der Bund übernimmt den grössten Teil der Kosten (PARLAMENTARISCHE VERWALTUNGSKONTROLLSTELLE 1996). Die Ausgaben für Nationalstrassen werden hier deshalb als direkt nachfragewirksame Ausgaben des Bundes aufgefasst.

Hauptstrassen

Die Kantone erhalten für den Bau von Hauptstrassen Beiträge aus den Einnahmen aus dem Treibstoffzoll (ab 1997 Mineralölsteuer). Bei den Finanzhilfen für die Hauptstrassen liegt die Entscheidungskompetenz beim Bund. Diese sind zweckgebunden. Bei den so genannten „nicht werkgebundenen Strassenbeiträgen“ hingegen bestimmen die Kantone über die Verwendung (FREY/SPILLMANN 1994: 25). Die Finanzhilfen für Hauptstrassen werden den direkt nachfragewirksamen Ausgaben des Bundes zugeordnet.

Hochschulen

Die Entscheidungskompetenzen im Hochschulbereich liegen gemeinsam bei Hochschulkantonen, Nichthochschulkantonen und beim Bund. Die Kantone können keinen Rechtsanspruch auf die Hochschulbeiträge geltend machen. Es steht ihnen

¹²⁶ Seither haben sich verschiedene Änderungen ergeben (Reform des Finanzausgleichs NFA mit welchem beispielsweise die Autonomie der Kantone gestärkt werden sollte, neues Berufsbildungsgesetz u.a.).

aber grundsätzlich frei, die Zulassung ausserkantonaler Studierender über differenzierende Gebühren zu steuern (FREY/SPILLMANN 1994: 23).

Berufsbildung

Die Berufsbildung wird gemäss Bundesverfassung für einen grossen Teil der Berufsfelder durch den Bund geregelt. Der Lehrplan ist eine Bundesaufgabe (BBT). Dementsprechend erfolgt eine Abgeltung durch den Bund. Dadurch ist ein Rahmen für die Personalausgaben vorgegeben. Die Investitionen dürften in gewissem Ausmass durch die nachgelagerten Gebietskörperschaften beschlossen werden. 1991 beliefen sich die Investitionen im Bereich Berufsbildung auf weniger als 10 Prozent der gesamten Ausgaben in dieser Funktion. Der mit Abstand grösste Teil der Ausgaben waren Personalaufwendungen. Die Personalausgaben für Berufsbildung der Kantone und die Ausgaben für Berufsbildung der Gemeinden werden dem Bund zugeschlagen.

6.1.1.2 Kantone-Gemeinden

Die Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden und die entsprechende Finanzierung ist kantonal verschieden. Es ist leider keine Übersichtsdarstellung für die Schweiz verfügbar. Für einzelne Kantone liegen aber Untersuchungen vor. Die nachfolgende Zuordnung der Ausgaben auf die Entscheidungsträger folgt weitgehend DAFFLON/PERRITAZ (2000), welche die Aufteilung der Kompetenzen im Kanton Freiburg dargestellt haben. LEHMANN (2004) hat die Verhältnisse im Kanton Zürich untersucht. Diese unterscheiden sich von denjenigen im Kanton Freiburg nicht wesentlich. Grundsätzlich ist zudem zu beachten, dass selbst wenn die Gemeinden über das Angebot einer öffentlichen Dienstleistung *de jure* nicht befinden können, sich im Rahmen von Investitionsausgaben kurzfristig dennoch ein gewisser Ausgabenspielraum eröffnen kann. Investitionen können vorgezogen oder hinausgeschoben werden.

Volksschule

Die Personalausgaben in der Volksschule (v.a. Lehrkräfte) sind im Wesentlichen durch die Kantone bestimmt. Diese legen Klassengrössen fest und befinden über die Besoldung der Lehrkräfte. Auch der Lehrplan (inkl. Lehrmittel) wird von den Kantonen erstellt (EDK 2001; s. auch das Volksschulgesetz des Kt. Zürich). Bei den Sachausgaben – insbesondere den Investitionen – ist die Kompetenzzuordnung

schwieriger. Gemäss LEHMANN (2004) werden die Schulhausbauten im Kanton Zürich vom Kanton induziert. In anderen Kantonen dürften die Gemeinden jedoch eine wichtigere Rolle spielen. Aus diesem Grund werden nur die Personalausgaben für Lehrkräfte, nicht aber der Sachaufwand und die Sachinvestitionen im Volksschulbereich den Ausgaben im Kompetenzbereich der Kantone zugeordnet.

Gesundheitswesen

Die Grundzüge der schweizerischen Gesundheitspolitik werden vom Bund bestimmt (Krankenversicherungsgesetz u.a.). Die Kantone sind vor allem zuständig für die stationäre Versorgung der Bevölkerung, d.h. für die Spitäler und für die psychiatrischen Kliniken (Spitalplanung, Lohnsystem u.a.). Die Ausgaben der Gemeinden für Spitäler werden als Personal- und Sachausgaben der Kantone aufgefasst.

Strassenbau

Die Beiträge der Gemeinden an die Kantonsstrassen und die Zuwendungen der Kantone an die Gemeindestrassen sind ungefähr gleich hoch. Auf eine Korrektur wird deshalb verzichtet.

6.1.1.3 Aufteilung der Staatsausgaben nach Entscheidungskompetenzen

Durch diese Korrekturen der staatlichen Konsumausgaben und Investitionen gemäss Finanzstatistik in den Bereichen Strassenbau, Bildung und Gesundheit nach Entscheidungskompetenz verschiebt sich die relative Bedeutung der einzelnen Gebietskörperschaften. Der Bund tätigt 1987 bis 1990 nun rund 23 Prozent der direkt nachfragewirksamen Staatsausgaben (unkorrigiert 18 Prozent). Der Anteil der Kantone beträgt 49 Prozent (41 Prozent), während die Bedeutung der Gemeinden mit einem um die Entscheidungskompetenzen korrigierten Anteil von 28 Prozent (41 Prozent) deutlich geringer ausfällt.

In Bezug auf die Finanzpolitik generell, aber auch was die konjunkturelle Ausrichtung der Finanzpolitik betrifft, hat der Bund eine Vorreiterrolle für Kantone und Gemeinden. Im Gegensatz zum Bund ist die Konjunkturbeobachtung in den Kantonen, geschweige denn in den Gemeinden, wenig ausgeprägt. Es ist der Bund, der nennenswerte Ressourcen für entsprechende Verwaltungsstellen (Bundesamt für Konjunkturfragen, später Seco) bereitstellt.¹²⁷ Dazu kommt, dass für die konjunkturelle Lage in den einzelnen Kantonen vergleichsweise wenig Konjunktur-

¹²⁷ Die Konjunkturbeobachtung ist eine Bundesaufgabe (Art. 31^{quinquies} der alten Bundesverfassung)

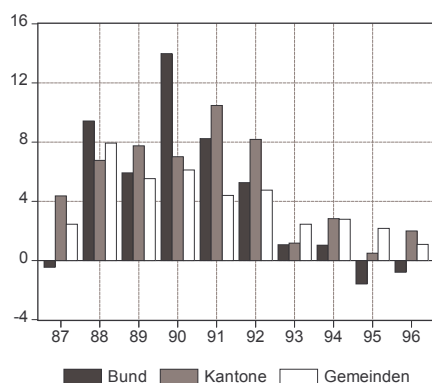
indikatoren existieren, welche eine einigermaßen fundierte Analyse erlauben würden. Wie der Bund sich verhält bzw. was der Bund über die konjunkturelle Entwicklung verlauten lässt, wie er seine Einnahmen- und Ausgabenpolitik auf die Konjunktur abstimmt, hat Signalcharakter für die nachgelagerten Gebietskörperschaften. Dies kommt beispielsweise auch in den kantonalen Ratsdebatten zum Ausdruck (s. Kapitel 6.2.4.2.4).

Diese korrigierte Zuordnung der Personal- und Sachausgaben zu den einzelnen Gebietskörperschaften¹²⁸ nach Entscheidungskompetenz erlaubt es nun, genauere Aussagen über die konjunkturelle Ausrichtung der Finanzpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden zu machen. Von Interesse ist insbesondere das Ausgabenverhalten in der Hochkonjunkturphase 1988 bis 1990. Wie Grafik 6.1 zeigt, weist der Bund für diesen Zeitraum das kräftigste Wachstum bei den Personal- und Sachausgaben auf. An zweiter Stelle folgen die Kantone, an dritter die Gemeinden. Für die Zeit von 1993 bis 1996 ergibt sich ein ähnliches Bild.¹²⁹ In der Konjunkturschwäche gibt der Bund über die Personal- und Sachausgaben in seiner Entscheidungskompetenz der übrigen Wirtschaft tendenziell negative Nachfrageimpulse. Etwas ausgeglichener ist das Ausgabenverhalten der Gemeinden. Die Kantone sind etwas restriktiver als die Gemeinden aber weniger restriktiv als der Bund.

Grafik 6.1

Staatliche Personal- und Sachausgaben

(VJV in Prozent, nominal, Zuordnung nach Entscheidungskompetenz)



Nach Wachstumsbeiträgen betrachtet (Grafik 6.2) relativiert sich der Einfluss des Bundes etwas. Wegen seines geringeren Anteils an den Gesamtausgaben fällt er

¹²⁸ Beim Sachaufwand des Bundes wurde die „Entschädigung“ für das AKW Kaiseraugst von 350 Mio. im Jahre 1989 abgezogen.

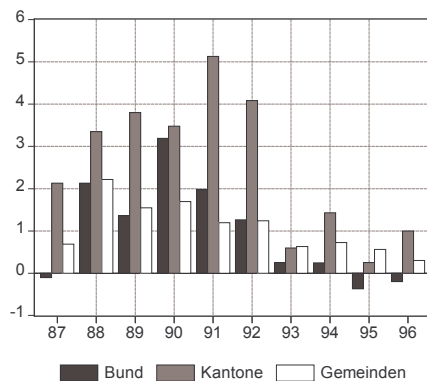
¹²⁹ Diese Abgrenzung nach Entscheidungskompetenz abstrahiert vom Investitionsbonus des Bundes von 1993. Dieser dürfte bei den Kantonen und Gemeinden vor allem in den Jahren 1994 und 1995 Investitionen von insgesamt knapp 1.6 Mrd. Fr. ausgelöst haben (SAURER 1996).

trotz den höchsten Zuwachsraten im Zeitraum 1988 bis 1990 etwas hinter die Kantone zurück. Diese weisen die höchsten Wachstumsbeiträge auf. Die Gemeinden wirkten auch aus dieser Perspektive mit ihren Personal- und Sachausgaben am wenigsten prozyklisch. Dasselbe gilt auch für die Zeit von 1993 bis 1996.

Grafik 6.2

Staatliche Personal- und Sachausgaben

(Wachstumsbeiträge in Prozent, nominal, Zuordnung nach Entscheidungskompetenz)



Dieser Befund kontrastiert mit der immer wieder geäußerten Auffassung, dass die Gemeinden eine ausgeprägt prozyklische Ausgabenpolitik namentlich im Bereich der Sachinvestitionen betreiben (s. z.B. KOF HALBJAHRESBERICHT 1/2005). Wie die Daten zeigen, haben die Sachinvestitionen der Gemeinden auch vor Korrektur um die Entscheidungskompetenz in den Jahren 1988 bis 1990 weniger stark zugenommen als diejenigen der Kantone und des Bundes, nämlich um 6.6 Prozent gegenüber 9.5 (Kantone) resp. 11.0 Prozent (Bund). Was die Investitionsaktivität der einzelnen Gebietskörperschaften in der Stagnationsphase, insbesondere in den Jahren 1994 bis 1996, betrifft ergibt sich ein ähnliches Bild. Der Rückgang der Investitionsausgaben war beim Bund ausgeprägter (−7.3 Prozent) als bei den Kantonen (−1.2 Prozent) und Gemeinden (−1.9 Prozent), wobei das Bild allerdings durch den Investitionsbonus verzerrt wird (s. Anm. 129).

6.1.1.4 Bedeutung der einzelnen Kantone

Die Schweiz zählt 26 Kantone. Gemessen an den direkt nachfragewirksamen Ausgaben bestritten die vier grössten Kantone 1990 rund die Hälfte der Ausgaben aller Kantone zusammen. Der Kanton Zürich ist der gemessen an den Ausgaben gewichtigste Kanton. Nach der Korrektur um Kompetenzen betrug sein Anteil an den gesamten kantonalen Personal- und Sachausgaben 17.4 Prozent. Am zweitmeisten für Personal- und Sachausgaben wendete der Kanton Bern auf mit einem Anteil von

14.3 Prozent. An dritter Stelle folgt Genf (9.8 Prozent), an vierter der Kanton Waadt (8.5 Prozent) (s. Tabelle 6.1).¹³⁰

Diese vier grossen Kantone unterscheiden sich in Bezug auf die konjunkturelle Wirkung in der Zeit von 1988 bis 1996 wenig. Alle vier beschlossen deutliche Steigerungen ihrer Personal- und Sachausgaben in einer prosperierenden Wirtschaft, während die Einnahmenentwicklung (ohne Einnahmen aus Bundesquellen) hinter dem Wachstum des Volkseinkommens zurückblieb. In der Konjunkturschwäche hingegen wirkten sie restriktiv. Das Wachstum der Güternachfrage war mit Ausnahme des Kanton Waadt geringer als dasjenige des Volkseinkommens, während sich die Einnahmen stärker erhöhten.

Tabelle 6.1

Personal- und Sachausgaben vs. Wachstum des Volkseinkommens
(nominal in Prozent)

	Anteil an den gesamten kantonalen Personal- und Sachausgaben 1990	Δ Personal- und Sachausgaben (1988-1990)	Δ Einnahmen (1988-1990)	Δ Volkseinkommen (1988-1990)	Δ Personal- und Sachausgaben (1993-1996)	Δ Einnahmen (1993-1996)	Δ Volkseinkommen (1993-1996)
Zürich	17.4	7.4	4.2	7.5	1.1	3.6	1.8
Bern	14.3	9.6	2.8	6.2	1.5	2.5	2.0
Genf	9.8	6.1	3.5	6.1	-0.5	2.1	1.9
Waadt	8.5	6.2	6.6	7.6	3.7	3.3	1.7

Quelle: BFS

6.1.2 Wer sind die relevanten Akteure?

Die Korrektur der Ausgaben der einzelnen Gebietskörperschaften nach der Entscheidungskompetenz hat gezeigt, dass es Bund und Kantone sind, welche die Entwicklung der Schweizer Staatsausgaben dominieren. Um den Untersuchungsgegenstand weiter einzuschränken ist nun in einem nächsten Schritt zu klären, wer bei Bund und Kantonen Mitte der 1980er Jahre bis zum Ende der wirtschaftlichen Stagnation im Jahre 1996 in erster Linie über diese Ausgaben bestimmte. Doch wäre es wenig sinnvoll, dies als eine rein finanzpolitische Fragestellung zu formulieren. Ein Versuch, die Finanzpolitik isoliert zu untersuchen, als etwas, was sich von anderen Politikbereichen unterscheidet, ist zum Scheitern verurteilt. In den Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand spiegelt sich, was dem Staat an Aufgaben zugewiesen wurde sowie die Art und Weise der Finanzierung dieser Aufga-

¹³⁰ Der fünftgrösste Kanton ist der Kanton Basel-Stadt mit einem Ausgabenanteil von noch 5.4 Prozent.

ben: Für welche Staatsaufgaben werden welche Mittel bereitgestellt?¹³¹ Zu unterscheiden ist allerdings zwischen einer mittel- oder langfristigen und einer kurzfristigen Betrachtungsweise. So gibt es in der kurzen Frist – es handelt sich um 1 bis vielleicht 4 Jahre – durchaus ein gewisses finanzpolitisches „Eigenleben“ resp. ein finanzpolitischer Handlungsspielraum im engeren Sinne. Gewisse Ausgaben können nach Prioritäten geordnet werden – vor allem was Investitionen betrifft, Massnahmen können früher oder später in Kraft gesetzt werden, der Vollzug, der Umfang der Verwaltungstätigkeit lässt eine gewisse Flexibilität zu usw. Dieser kurzfristige Handlungsspielraum ist insbesondere unter einem konjunkturellen Gesichtspunkt relevant.

Doch abgesehen von dieser kurzfristigen Flexibilität wird die Finanzpolitik im Grossen und Ganzen von denjenigen Akteuren bestimmt, welche über die Politik in den übrigen Bereichen entscheiden. Die Frage nach den Entscheidungsträgern in der Schweizer Finanzpolitik ist daher nicht nur eine Frage nach den unmittelbar am finanzpolitischen Entscheidungsprozess beteiligten Akteuren, sondern gleichzeitig auch eine Frage nach den Schlüsselinstanzen im politischen System der Schweiz.

6.1.2.1 Das politische System der Schweiz

Untersuchungen und Darstellungen des politischen Systems der Schweiz haben grösstenteils den Entscheidungsprozess im Rahmen der Gesetzgebung beim Bund zum Gegenstand. Die Politik in Kantonen und Gemeinden hingegen wird wenig erforscht. Dies, obwohl gemäss verschiedenen AutorInnen das „Staatshandeln“ sich „überwiegend“ „in den Kantonen abspielt“ (ABROMEIT 1992: 309). Durch die Konzentration auf den Gesetzgebungsprozess geraten das politische „Routinehandeln“ wie beispielsweise der Erlass von Verordnungen oder der Vollzug aber auch dringliche Massnahmen etwas aus dem Blickfeld. Ebenso sind politische Unterlassungen kaum Gegenstand der Forschung. Gerade für das Verständnis der Schweizer Finanzpolitik wären entsprechende Untersuchungen jedoch von grossem Nutzen, ist Finanzpolitik im engeren Sinne doch in mancher Hinsicht Routinehandeln (Beratung und Beschluss von Budget und Rechnung) oder dringlich (z.B. Sanierungsmassnahmen).

¹³¹ In der Finanzsoziologie wird der Staatshaushalt als Repräsentation gesellschaftlicher Entwicklungen aufgefasst (s. z.B. GUEX 1998).

Die Gesetzgebung auf Bundesebene ist durch eine ausgeprägte vorparlamentarische Phase gekennzeichnet.¹³² In dieser verhandeln eigens zusammengesetzte Expertenkommissionen verschiedene Vorschläge um schliesslich dem Bundesrat einen Gesetzesentwurf vorzulegen. In diese Expertenkommissionen nehmen Interessenvertreter, unabhängige Experten, Mitglieder der Verwaltung sowie, in geringerem Ausmass, Politiker Einsitz. Die Kommissionen werden oft von hochrangigen Exponenten der Verwaltung als Vertreter der politischen Behörden präsiert, u.a. mit der Aufgabe, zwischen den verschiedenen Interessen zu vermitteln (HÄUSERMANN ET AL. 2002). In diesen Expertenkommissionen gehören die Verbände – namentlich die grossen Wirtschaftsverbände – zu den einflussreichsten Mitgliedern. Die Arbeitgeberseite nimmt dabei eine dominierende Stellung ein.¹³³ Die Gewerkschaften können im Bereich Sozialpolitik zwar ihren Einfluss geltend machen, sind, was Wirtschafts- und Finanzpolitik betrifft, aber schwach. „Eines der hervorstechendsten Merkmale der Entscheidungsstrukturen im politischen System der Schweiz wird von der politologischen Literatur über dieses System praktisch völlig vernachlässigt – die untergeordnete Stellung der politischen Linken in diesem System im Allgemeinen und der Gewerkschaften im Besonderen“ (KRIESI 1980: 693). Nach LINDER (1999a) vermochten die Dachverbände der Wirtschaft die regionalen und branchenspezifischen Interessen teilweise besser als Parteien und Parlamentsfraktionen für eine nationale Politik zusammenzubringen. Sie etablierten sich als „federführende Akteure in der Wirtschaftsgesetzgebung“ und übernahmen Aufgaben beim Vollzug der Politik des Bundes. Dieses „verbandsstaatliche Muster“ wurde mit den Wirtschaftsartikeln von 1947 in der Bundesverfassung verankert. „Es sichert den Wirtschaftsverbänden die Anhörung als zuständige Organisationen in allen Fragen der

¹³² Die folgende, knappe Darstellung des Entscheidungsprozesses folgt PARRI (1987), KRIESI (1995), SCIARINI (1994), LINDER (1999a), MACH ET AL. (1999), HÄUSERMANN ET AL. (2002).

¹³³ Die Spitzenverbände auf Arbeitgeberseite sind der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins (Vorort), der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeberorganisationen (ZSAO), der Schweizerische Gewerbeverband (SGV) und die Bankiervereinigung. Weiter ist der Schweizerische Bauernverband (SBV) zu nennen. Zwischen den Dachverbänden ZSAO und Vorort besteht eine Arbeitsteilung. Der ZSAO vertritt die Interessen der Arbeitgeber im Bereich Sozialpartnerschaft und den damit verbundenen sozialpolitischen Fragen. Der Vorort hingegen ist für die allgemeineren wirtschaftspolitischen Themen wie beispielsweise Finanz-, Aussenhandels- und Ordnungspolitik zuständig. Im Gewerbeverband sind vor allem binnenorientierte, tendenziell kleinere Unternehmen organisiert. Im Vorort hingegen sind eher die Exportwirtschaft und die grossen binnenorientierten Unternehmen (z.B. grosse Detailhändler) zusammengeschlossen. Auf der Arbeitnehmerseite gibt es neben dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund (SGB) mit dem Christlich-Nationalen Gewerkschaftsbund (CNG) und der Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände (VSA) zwei weitere Dachorganisationen.

Wirtschaftspolitik und sieht ihre Mitwirkung im Vollzug vor“ (LINDER 1999a: 106). Die Wirtschaftsverbände konnten damit den staatlichen Einfluss auf die Privatwirtschaft nicht nur direkt kontrollieren, sondern teilweise auch durch Eigeninitiative ersetzen. In verschiedenen Bereichen wurde so anstelle einer staatlichen Wirtschaftsverwaltung eine Milizeinrichtung bei den Verbänden geschaffen. Ein herausragendes historisches Beispiel ist die gesetzgeberische Vorbereitung des Zolltarifs von 1899 bis 1902, welche fast ausschliesslich in den Händen der drei Spitzenverbände der Landwirtschaft, des Gewerbes und der Industrie lag (GRUNER 1956: 109). Die Macht der Verbände beruht auf a) der Referendumsmacht (Verbände können ein Gesetz durch Referendum in einer Volksabstimmung zu Fall bringen), b) der Vollzugsmacht (Informationen und Vollzugshilfen, für die der Staat keine eigene Verwaltung aufbauen muss) und c) einer Definitionsmacht (Die Wirtschaftspolitik ist verbandlich definiert und vorstrukturiert) (LINDER 1999a). Der Einfluss der Teilnehmer in der vorparlamentarischen Phase der Gesetzgebung gilt in der Literatur als gross.

Der Expertenentwurf wird vom Bundesrat entgegengenommen und ev. verändert den interessierten Kreisen (Verbänden, Parteien, Kantonen) zur Vernehmlassung vorgelegt. Ein zentrales Ziel des Vernehmlassungsverfahrens ist, das Risiko zu minimieren, dass die Gesetzesvorlage in einer Referendumsabstimmung scheitern könnte. Dementsprechend werden die Antworten der Vernehmlassungsteilnehmer nach ihrer Referendumsmacht gewichtet.¹³⁴ Nach Abschluss des Verfahrens wird der Gesetzesentwurf vom Bundesrat überarbeitet und zuhanden des Parlamentes in einer Botschaft verabschiedet.

Die BürgerInnen (das „Volk“) haben im Gesetzgebungsprozess über die Referendumsmöglichkeit vor allem eine passive, reagierende Rolle. Nachdem das Gesetz von den Parlamenten angenommen wurde, besteht die Möglichkeit, über ein Referendum gegen das Gesetz ein Veto einzulegen. Wird der Gesetzesvorschlag in der Volksabstimmung abgelehnt, muss ein neuer Vorschlag ausgearbeitet werden, der seinerseits wieder den Gesetzgebungsprozess durchläuft und von der Legislative angenommen werden muss. Zwar haben den StimmbürgerInnen über das Initiativrecht eine gewisse aktive Gestaltungsmöglichkeit. Diese beschränkt sich jedoch

¹³⁴ Von verschiedenen Autoren wurde der Einfluss der Wirtschaftsverbände ausschliesslich auf ihre Referendumsmacht zurückgeführt (sog. Neidhart-Hypothese). Der Aspekt der Milizverwaltung respektive das Primat von privatwirtschaftlichen Problemlösungsstrategien (z.B. beim Zolltarif) bleibt unerwähnt (s. z.B. BORNER ET AL. 1990). Der Einfluss ausserparlamentarischer Interessengruppen hängt für diese Autoren deshalb von der Existenz der direkten Demokratie ab.

zumindest auf Bundesebene nur auf Verfassungsänderungen. Um seine Rechte wahrnehmen zu können, ist das „Volk“ auf das politische Interessenvermittlungssystem (Verbände, Parteien) angewiesen. Dies u.a. deshalb, weil Referenden und Initiativen ohne bereits bestehende Infrastruktur (für Unterschriftensammlungen, Abstimmungskampagnen) nur schwer zum Erfolg geführt werden können: Meist wurden erfolgreiche Initiativen und Referenden von Parteien oder Verbänden lanciert.

Was die Bedeutung des Parlamentes im Gesetzgebungsprozess betrifft, sind die Einschätzungen in der Literatur etwas kontrovers. Formaljuristisch gesehen wird der grösste und wichtigste Teil der politischen Entscheidungen beim Bund von der Bundesversammlung getroffen. Die Bundesversammlung hat ein Initiativrecht. Sie „kann gesetzgeberische Initiativen in seinen eigenen Kommissionen behandeln, im normalen Vorverfahren auslösen oder dort intervenieren“. Allerdings ist das Parlament „in seinem Handlungsspielraum doppelt begrenzt: auf der einen Seite steht die Nachkontrolle seiner Entscheidungen durch das Volk, und auf der anderen Seite das vorstrukturierte Verhandlungsergebnis aus dem vorparlamentarischen Verfahren“ (LINDER 1999a: 301). Faktisch ist das Parlament als Milizparlament als eigenständige Behörde eher schwach. Die Bundesversammlung hat seit 1848 im Vergleich zum Bundesrat nach und nach an Einfluss verloren (KRIESI 1995: 171). Die politischen Fragestellungen und Probleme wurden mit der Zeit komplexer. Gleichzeitig blieb das Parlament ein Milizparlament, welches zudem im Vergleich zur Situation in vergleichbaren demokratischen Staaten nur mit geringen Mitteln ausgestattet ist. Die Bundesversammlung ist daher in hohem Masse auf externes Expertenwissen angewiesen. Über dieses verfügen einerseits der Bundesrat zusammen mit der Verwaltung, andererseits aber auch die Interessengruppen. Die Verbände beeinflussen daher nicht nur das Resultat der vorparlamentarischen Beratungen, sondern auch den parlamentarischen Entscheidungsprozess. Ein Teil der ParlamentarierInnen hat auch ein Mandat als VerbandsvertreterIn. „Les représentants professionnels des associations d'intérêts ont un poids considérable dans le processus politique“ (KRIESI 1995: 192). Gemäss LÜTHI ET AL. (1991) ist die Abstimmungsdisziplin der VerbandsvertreterInnen mit der Parteidisziplin vergleichbar. Die Verbandszugehörigkeit bindet im selben Ausmass wie die Parteizugehörigkeit. Ein weiterer Einfluss auf die Parlamentsmitglieder geht von grossen Unternehmen aus (Verwaltungsratsmandate für ParlamentarierInnen). Finanzpolitisch verfügt die Bundesversammlung beim Bund über die Budgethoheit. Doch „die politische Bedeutung, die dem Budget aus parlamentarischer Sicht etwa zugeschrieben wird,

erscheint [...] überbewertet. Während das Parlament im Vorfeld der Erstellung des Voranschlages heute diverse Möglichkeiten politischer Einflussnahme besitzt und diese auch wahrnimmt, muss der Einfluss des Parlaments im Rahmen der eigentlichen Budgetberatungen als marginal bezeichnet werden“ (EXPERTENKOMMISSION „KOMPETENZVERTEILUNG ZWISCHEN BUNDESVERSAMMLUNG UND BUNDESRAT“ 1995: 487).

Das Parteiensystem ist in der Schweiz im Vergleich zu anderen Staaten eher schwach ausgebildet. Diese Schwäche zeigt sich einerseits daran, dass die Parteienlandschaft aber auch die Parteien selber stark fragmentiert sind und andererseits an den fehlenden organisatorischen Ressourcen der Parteien. Die Struktur des Parteiensystems ist deutlich geprägt durch soziale und kulturelle Unterschiede, aber auch durch die Institutionen des Föderalismus und der direkten Demokratie. Die bürgerlichen Parteien sind dominierend: FDP, CVP, SVP und LPS konnten bei den Nationalratswahlen für die Legislatur 1987 bis 1991 zusammen 56.2 Prozent der Wählerstimmen auf sich vereinen. Linke und grüne Parteien hingegen brachten es auf 28.4 Prozent. Noch deutlicher zugunsten der bürgerlichen Parteien fällt die Sitzverteilung in der Bundesversammlung aus.¹³⁵ Während FDP, CVP, SVP und Liberale 67.9 Prozent der Sitze innehaben, bringt es Links-Grün auf 22.8 Prozent (s. Tabelle 6.2). Die FDP ist auf Bundesebene gemessen an Parlamentssitzen die stärkste Partei, wenn auch nur wenig stärker als die CVP.

Tabelle 6.2

Fraktionsstärken in der Bundesversammlung
(Legislatur 1987–1991, Sitze in Prozent)

	Nationalrat	Ständerat	Bundesversammlung
FDP	25.5	30.4	26.4
CVP	21.0	41.3	24.8
SPS	21.0	10.9	19.1
SVP	12.5	8.7	11.8
LdU/EVP	6.0	2.2	5.3
LPS	4.5	6.5	4.9
Grüne	4.5	0	3.7
keine Fraktions- zugehörigkeit	5.0	0	4.1

Quelle: STAT. JAHRBUCH

Ein ähnliches Bild zeigt sich, wenn die Mandatsverteilung in den Kantonen betrachtet wird. Auch hier sind die bürgerlichen Kräfte deutlich in der Mehrheit. Zusammen mit der Demokratischen Partei stellen sie 70 Prozent der Räte. Die Partei

¹³⁵ Vor allem wegen den Kräfteverhältnissen im Ständerat.

mit den meisten Sitzen in den Kantonsparlamenten ist die CVP (28.6 Prozent) vor der FDP (27.3 Prozent).

Tabelle 6.3

Parteistärken in den Kantonsparlamenten
(Wahljahre 1984–1987, Mandate in Prozent)

FDP	27.3
CVP	28.6
SPS	18.0
SVP	8.7
LdU/EVP	3.4
LPS	4.1
übrige	10.0

Quelle: STAT. JAHRBUCH

Die Literatur über das Schweizer Parteiensystem hebt die grosse Bedeutung der FDP in der Schweizer Politik hervor. LINDER (1999b) nennt „die hohe Definitionsmacht der FDP in der politischen Agenda, ihre privilegierten Zugänge zu den Unternehmer- und Finanzkreisen sowie die starke Besetzung von Expertengruppen und Führungspositionen in der Verwaltung“ (100). LABROT (1999) spricht in Bezug auf die FDP sogar von einer „parti prédominante“. LINDER (1999b) ist – was die Macht der FDP im politischen System der Schweiz betrifft – hingegen etwas zurückhaltender. Der grosse Einfluss sei weniger der Partei selbst als den Verbänden zuzurechnen: „Wie an vielen Beispielen belegbar wäre, kann der Freisinn einen höheren wirtschaftspolitischen Einfluss nur für, aber nicht gegen diese organisierten Interessen ausspielen“ (101).

Die öffentliche Verwaltung hat im Laufe der Zeit an politischem Gewicht gewonnen. Zum einen ist sie beim Ausarbeiten der Gesetzesentwürfe beteiligt und belegt einen grossen Teil der Sitze in den Expertengruppen. Weiter ist es die Verwaltung, welche die Schlussfolgerungen bzw. Berichte am Ende der vorparlamentarischen Phase zumindest mitverfasst. Zum anderen ist das Parlament während der parlamentarischen Debatte auf die Informationen der Verwaltung angewiesen. Schliesslich spielt die Verwaltung eine zentrale Rolle beim Vollzug der Gesetze. KRIESI (1980) kommt anhand seiner Netzwerkanalyse zum Schluss, dass einzelne Verwaltungszweige „zusätzlich zu den Einheiten des Verbandssystems [...] in wirtschafts- und finanzpolitischen Fragen prägenden Einfluss“ ausüben. „Am grössten ist dieser Einfluss neben internationalen Abkommen vor allem in dringlichen Geschäften, wo einzig die Verwaltung und ihre Repräsentanten in der Lage sind, zeitgerecht zu reagieren“ (692). In den Direktionen der Verwaltung sind die Mitglieder der FDP im

Vergleich zum Wähleranteil der Partei überproportional vertreten (31.4 Prozent im Jahre 1991). Befragt nach ihren Sympathien sind sogar 38.1 Prozent der FDP zugeeignet (s. Tabelle 6.4). Die übrigen Parteien sind untervertreten: 17.1 Prozent der Chefbeamten gaben an, CVP-Mitglied zu sein. 13.3 Prozent waren bei der SP und 6.7 Prozent bei der SVP.

Tabelle 6.4

Parteizugehörigkeit der Spitzenbeamten beim Bund im Jahre 1991
(in Prozent)

	EDA	EDI	EJPD	EMD	EFD	EVD	UVEK
FDP	14.3	20	33.3	62.1	35.3	36.8	
CVP	14.3	70	26.7	10.3	17.6	10.5	
SVP				13.8	5.9	5.3	50
SP	28.6	10	13.3		29.4	10.5	33.3
Lib.				3.4		15.8	
Grüne					5.9		
lokale Parteien						5.3	16.7
keine Partei	14.3		20	3.4	5.9	10.5	
keine Angaben	28.6		6.7	6.9		5.3	
Total							

Quelle: ROTH (1994)

In der Schweiz geniessen die Regierungen beträchtliche Unabhängigkeit. Der Bundesrat wird zwar von der Bundesversammlung zu Beginn der Legislatur gewählt, ist aber nach der Wahl vom Parlament unabhängig. Er kann in den folgenden vier Jahren vom Parlament nicht mehr abgesetzt werden. Dies wird in der Praxis noch dadurch verstärkt, indem in der Geschichte des Schweizer Bundesstaates bisherige, wieder kandidierende Bundesräte fast immer wiedergewählt wurden. Auch gab es kaum Rücktritte aus unmittelbaren politischen Gründen zu verzeichnen. Bei einer Volkswahl des Bundesrates – wie bei den Kantonsregierungen – würde sich diese Unabhängigkeit mutmasslich noch vergrössern. Die Unabhängigkeit wird weiter dadurch verstärkt, als keine „véritable contrôle de ses activités“ (KRIESI 1995: 203) existiert. Zwar verfügt das Parlament unter einem juristischen Gesichtspunkt über ausreichende Kompetenzen um Bundesrat und Verwaltung zu kontrollieren (FLEINER-GERSTER 1987). Doch diese Kompetenzen sind faktisch begrenzt. Zum einen wird das Parlament durch zu knappe Mittel an einer umfassenden Kontrolltätigkeit gehindert. Die Parlamentsmitglieder haben „ni collaborateur politique ni secrétaire à leur disposition, contrairement à leurs collègues des autres pays voisins“ (FLEINER-GERSTER 1987: 58). Sie sind aus demselben Grund auch genötigt, viele ihrer legislativen Kompetenzen an die Regierung zu delegieren, damit der Gesetzgebungsprozess mit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Schritt halten

kann. Weiter wird die Unabhängigkeit der Regierung namentlich vom Parlament dadurch erhöht, als die Schweiz keine Verfassungsgerichtsbarkeit kennt, welche die Gewaltenteilung im Rahmen der Gesetzgebung durchsetzen könnte. Das Bundesgericht „ne peut donc pas revoir une loi fédérale déléguant trop de compétences au Conseil fédéral“ (KRIESI 1995: 203). Der Bundesrat ist eine Kollektivbehörde. Die Entscheide werden gemeinsam gefasst und vertreten. Das Kollektiv ist verantwortlich, nicht der einzelne Departementsvorsteher. Daraus resultiert eine gewisse gegenseitige Kontrolle. Im Gegensatz beispielsweise zum Finanzminister in der Bundesrepublik Deutschland hat kein Regierungsmitglied ein Vetorecht. Der Bundesrat setzte sich von 1959 bis Ende 2003 aus zwei FDP-, zwei CVP-, zwei SPS-Mitgliedern und aus einem SVP-Mitglied zusammen (Regierungskonkordanz).¹³⁶ Er unterhält u.a. enge Verbindungen zu den Dachverbänden der Wirtschaft – namentlich zum Vorort. So würdigte Bundesrat Leon Schlumpf den scheidenden Vororts-Direktor Gerhard Winterberger 1987 im Namen des Bundesrates: „Er war uns oft Mahner, selten Widersacher, zumeist Ratgeber und häufig Partner“ (zit. n. WELTWOCH 3. November 1988).

6.1.2.2 Die Entscheidungsträger

Mit dieser knappen Darstellung des politischen Systems der Schweiz konnten die Entscheidungsträger der Finanzpolitik identifiziert werden. Einen grossen Einfluss auf die Finanz- und Wirtschaftspolitik haben die grossen Dachverbände der Arbeitgeber, insbesondere der Vorort.¹³⁷ Das Parlament selber hat zwar *de jure* sehr umfangreiche Kompetenzen, dürfte von diesen aber aufgrund seiner eher geringen Ressourcen nur in beschränktem Ausmass Gebrauch machen können. Es ist abhängig von Regierung und der Verwaltung. So sind es denn auch diese beiden Institutionen, welche in finanzpolitischen Belangen eine starke Stellung innehaben. Mit zunehmender Dringlichkeit der politischen Vorlagen können sie diese gegenüber dem Parlament und den Interessenverbänden noch ausbauen. Als mächtigste Partei, insbesondere in wirtschaftspolitischen Fragen, gilt die FDP. Umstritten ist aber, ob diese Bedeutung der FDP selber oder dieser nur *qua* Verbandsvertreter, die Parteimitglieder sind, zukommt. Zu erwähnen ist, dass das politische System der

¹³⁶ Diese Zusammensetzung blieb bis zum 1. Januar 2004, als die SVP mit einem zweiten Mitglied im Bundesrat auf Kosten der CVP Einsitz nahm, unverändert.

¹³⁷ Der starke Einfluss von Verbänden und Interessenvertetern auf die Schweizer Politik wurde 1983 in einem populären Buch von TSCHÄNI (1986) kritisiert.

Schweiz durch eine starke Verflechtung von privaten Interessen und Behörden gekennzeichnet ist.

Unter einem konjunkturellen Gesichtspunkt können die Interessenlagen der einflussreichen Akteure erheblich voneinander abweichen. Während die Behörden einerseits durch die Verfassung verpflichtet werden, konjunkturelle Schwankungen zu glätten und andererseits auch aus einer Verpflichtung gegenüber ihren WählerInnen resp. im Hinblick auf ihre Chancen, wiedergewählt zu werden, Wirtschaftskrisen eher zu verhindern versuchen, können die Verbände der Exportwirtschaft hingegen eine der inländischen Konjunkturentwicklung gegenüber wesentlich indifferenter Position einnehmen. Die Unternehmen der Exportwirtschaft stehen in internationalem Wettbewerb (monopolistische Konkurrenten). Ihre Produkte genießen kaum Schutz durch Handelsschranken oder -subventionen. Um preislich wettbewerbsfähig produzieren zu können, sind sie auf möglichst effiziente Produktionsstrukturen angewiesen; sie brauchen technologisches Know-how, Vorprodukte usw. zu möglichst günstigen Konditionen. Ihre Interessen richten sich auf möglichst freien Marktzutritt im Ausland, auf günstige, aber gut ausgebildete Arbeitskräfte im Inland, eine tiefe Steuerbelastung sowie eine geringe staatliche Regulierung ihrer Produktionstätigkeit. Das schweizerische Gewerbe hat zwar ebenfalls ein Interesse an einer möglichst kostengünstigen Produktionsstruktur. Gleichzeitig ist sein Geschäftsgang stark von der Wirtschaftslage in der Schweiz abhängig. In gewissen Branchen (z.B. im Tiefbau) ist der Schweizer Staat ein bedeutender Auftraggeber. Das Interesse des Gewerbes an der Konjunkturpolitik müsste daher grösser sein als dasjenige der Exportwirtschaft.

Auf der kantonalen Ebene kann die Machtverteilung zwischen den einzelnen Akteuren oder Instanzen leicht von der oben skizzierten politischen Systemstruktur abweichen. Im Gegensatz zum Bundesrat werden die Kantonsregierungen vom Volk gewählt. Sie genießen daher eine noch weitergehende Unabhängigkeit vom Parlament als die Bundesregierung. Der Verbandseinfluss dürfte auf kantonaler Ebene etwas geringer sein als beim Bund. Die Dachverbände der Wirtschaft verfügen zwar auch über lokale Strukturen (z.B. Handelskammern), doch ihre Politik ist eher auf die nationale Ebene ausgerichtet. In den Kantonen kommt den Regierungen folglich eine etwas grössere Bedeutung zu als beim Bund.

6.2 Finanzpolitische Debatte in den späten 1980er Jahren aus konjunktureller Sicht

Die Modellsimulationen in Kapitel 4 haben gezeigt, dass die Finanzpolitik den Konjunkturverlauf in der Schweiz von den späten 1980er Jahren bis 1996 in nennenswertem Ausmass verstärkt hat. In der Hochkonjunkturphase wurden strukturelle Fehlbeträge angelegt, welche in der Konjunkturschwäche, namentlich ab 1993, reduziert wurden. Insbesondere die staatlichen Konsum- und Investitionsausgaben wirkten prozyklisch. Die Finanzpolitik versties nicht nur gegen die Bestimmungen der Bundesverfassung, sondern stand auch im Widerspruch zur Maxime einer konjunkturneutralen, mittelfristigen Ausrichtung (s. Kapitel 2.1.7). Wie wurde diese prozyklische Politik von den Akteuren wahrgenommen? War man sich der konjunkturverstärkenden Wirkung bewusst? Oder unterliefen den Verantwortlichen gravierende Fehleinschätzungen, welche ihnen den Blick für die tatsächlichen Entwicklungen verstellte? Welchen Stellenwert hatte die konjunkturelle Wirkung in der finanzpolitischen Diskussion?

Um diese Fragen zu beantworten, ist eine Analyse der finanzpolitischen Diskussion erforderlich. Wie erwähnt gibt es neben dem Bund noch 26 Kantone und gegen 3000 Gemeinden, welche alle eine bis zu einem gewissen Grad eigenständige Einnahmen- und Ausgabenpolitik betreiben können. Es drängt sich daher auf, den Untersuchungsgegenstand deutlich einzuschränken.

Die folgende Untersuchung der finanzpolitischen Debatte in den späten 1980er Jahren in der Schweiz konzentriert sich auf den Bund. Stellvertretend für die Kantone wird der Kanton Zürich eingehender betrachtet. Der Bund ist derjenige Akteur, welcher das grösste Ausgabenvolumen in Bewegung setzt. 1990 entschied er über rund 23 Prozent der gesamten staatlichen Konsum- und Investitionsausgaben in der Schweiz. In dieser Eigenschaft, aber auch in seiner Eigenschaft als Zentralstaat, hat er für die nachgelagerten Gebietskörperschaften eine gewisse Vorbildfunktion. Seine Einnahmen- und Ausgabenpolitik wird von den Kantonen und Gemeinden genau wahrgenommen und dient so als eine Referenz für die eigene Finanzpolitik. Unter einem konjunkturellen Gesichtspunkt kommt dazu, dass der Bund die Aufgabe hat, die Konjunktur zu beobachten und entsprechende Berichte zu publizieren.

Der Kanton Zürich ist, gemessen am Anteil an den öffentlichen Konsum- und Investitionsausgaben, der zweitgrösste finanzpolitische Akteur in der Schweiz. Im Jahre 1990 betrug sein Anteil an den direkt nachfragewirksamen Staatsausgaben

in der Schweiz knapp 9 Prozent. Daneben spielt der Kanton Zürich unter den Kantonen oft eine Pionierrolle. So war er beispielsweise eine treibende Kraft bei der Entwicklung des Harmonisierten Rechnungsmodells in den 1970er Jahren.¹³⁸

In Kapitel 6.1.2 wurden Regierungen (Bundesrat, Kantonsregierungen), Verwaltung und die Spitzenverbände der Wirtschaft (insb. Vorort) als besonders einflussreiche Akteure der Schweizer Wirtschafts- und Finanzpolitik der späten 1980er Jahre identifiziert. Das Parlament verfügt über die Budgethoheit, wodurch es wenigstens *de jure* einen bedeutenden Einfluss auf die Einnahmen- und Ausgabenpolitik nehmen kann. Als mächtigste Partei gilt die FDP. Auf diese Akteure richtet sich bei der Analyse der finanzpolitischen Diskussion folglich das Hauptaugenmerk.

6.2.1 Ausgangslage

Im Jahre 1986 geht für den Schweizer Staat eine seit 1963 anhaltende Defizitperiode zu Ende. Dass sich die Finanzsituation der öffentlichen Hand merklich entspannte, war auch auf die verbesserte konjunkturelle Lage zurückzuführen. Ein wesentlicher Faktor waren aber die verschiedenen Sanierungsmassnahmen, welche von den einzelnen Gebietskörperschaften beschlossen worden waren.

6.2.1.1 Sanierungsmassnahmen in den 1970er und 80er Jahren

Der Bund¹³⁹ schrieb von 1971 bis 1986 rote Zahlen. Ursache für die Defizite in den 1970er Jahren waren neben konjunkturellen Einflüssen in erheblichem Ausmass strukturelle Faktoren. Auf der Einnahmenseite verloren u.a. die Zolleinnahmen an Bedeutung. Dies einerseits, weil diese als Mengenzölle konzipiert mit der Teuerung nicht Schritt halten konnten und andererseits, weil im Rahmen des Abbaus von Handelshemmnissen vor allem zwischen 1972 und 1976 Senkungen bei den Zolltarifen vorgenommen wurden. Gleichzeitig stiegen die Ausgaben deutlich stärker als das Bruttoinlandprodukt: Die Ausgabenquote des Bundes erhöhte sich von etwas über 8 Prozent (1970) auf über 10.5 Prozent (1976). Zwar konnte der Bundesrat verschiedene Einnahmenerhöhungen vornehmen, doch die Neuordnung der Bundesfinanzen, namentlich die Umstellung der Warenumsatzsteuer auf eine Mehrwertsteuer verbunden mit einer Ausdehnung des Steuersubstrates auf den Dienst-

¹³⁸ Auch bei der Umstellung der Rechnungslegung auf die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) ist der Kanton Zürich den anderen Kantonen voraus. Es ist geplant, dieses Rechnungslegungsmodell auf den Voranschlag 2007 einzuführen.

¹³⁹ Zu den verschiedenen Sanierungsmassnahmen des Bundes s. auch PROBST (1988).

leistungsbereich sowie mit Satzerhöhungen, scheiterte zwei Mal in Volksabstimmungen, nämlich 1977 und 1979. Diese Ergebnisse wurden vom Bundesrat dahingehend interpretiert, dass „der Stimmbürger nicht nur die Form der neuen Einnahmen abgelehnt, sondern auch unmissverständlich weitere Einsparungen gefordert“ hat (BERICHT ÜBER DIE RICHTLINIEN DER REGIERUNGSPOLITIK FÜR DIE LEGISLATURPERIODE 1979 BIS 1983, BBl 1980: 614). „Die Sanierung des Bundeshaushaltes ist deshalb immer mehr zu einer vordringlichen, andere Anliegen überragenden, mittelfristigen Aufgabe geworden“ (ibid.). Ab 1975 wurden im Rahmen der Vorschläge durch den Bundesrat diverse Ausgabenkürzungen innerhalb des bestehenden gesetzlichen Rahmens vorgenommen.

Im Rahmen der Legislaturplanung 1979–1983 legte der Bundesrat ein Sanierungsprogramm vor, welches verschiedene Gesetzes- und Verfassungsänderungen beinhaltete. Von den Vorschlägen wurden jedoch nur die so genannten „Sparmassnahmen 1980“ (u.a. bis 1985 befristete lineare Kürzung der Subventionen, bis 1985 befristete Aufhebung der Kantonsanteile am Reinertrag der Stempelabgaben sowie am Reinertrag der Alkoholverwaltung) und die Erhöhung der WUST-Sätze bei der Neuordnung der Bundesfinanzen in dieser Legislatur realisiert.

Im BERICHT ÜBER DIE RICHTLINIEN DER REGIERUNGSPOLITIK 1983–1987 hält der Bundesrat am Ziel des Haushaltsausgleichs fest. Dieser sei eine „vorrangige Aufgabe. Das Volk wünscht geordnete Finanzen und misstraut der anhaltenden Schuldenwirtschaft. Der Grundsatz eines auf Dauer ausgeglichenen Haushalts ist denn auch in der Bundesverfassung verankert“ (BBl 1984: 277). Anhaltende Defizite könnten, da der Staat auf dem Kapitalmarkt dauerhaft als Nachfrager präsent ist, „zinstreibende und inflationsfördernde Wirkungen haben“ (ibid.). Zudem würde durch den höheren Zinsaufwand der Handlungsspielraum des Staates eingeengt. Allerdings, relativiert der Bundesrat, stellt der Haushaltsausgleich „kein eigenständiges, um jeden Preis zu verwirklichendes Ziel dar“ (278). Vielmehr müsse dieses Ziel „im Dienste der Wohlfahrtsmehrung“ stehen.

Im Dezember 1984 wurde ein Anschlussprogramm an die bis 1985 befristeten Sparmassnahmen 1980 beschlossen, wobei das Parlament an den bundesrätlichen Sparvorgaben Abstriche von 40 Mio. Fr. vorgenommen hatte. Die Subventionskürzungen waren neu unbefristet. In der Herbstsession 1984 verabschiedeten National- und Ständerat das erste Massnahmenpaket zur „Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen“. Zudem stimmten am 9. Juni 1985 Volk und Stände der definitiven Aufhebung des Kantonsanteils am Ertrag der Stempelabgaben sowie

der Neufestsetzung des Kantonsanteils am Reinertrag der Alkoholverwaltung von 10 Prozent zu.

Im September 1986 fasst der Bundesrat diese „beharrlich verfolgte Sanierungspolitik“ folgendermassen zusammen: Es „wurden allein in den letzten zehn Jahren vier Sparpakete geschnürt, mit Ausnahme der direkten Bundessteuer sämtliche wichtigen Fiskaleinnahmen angehoben und beachtliche Anstrengungen zur Rationalisierung der Verwaltung unternommen“ (BERICHT DES BUNDESRATES ZU DEN HAUSHALTSPERSPEKTIVEN 1988–1990: 67). Diese Massnahmen hätten den Bundeshaushalt um „weit mehr als 6 Milliarden verbessert“ (ibid.), wovon 60 Prozent dieser Entlastungen auf Mehreinnahmen aufgrund von Steuererhöhungen und 40 Prozent auf Einsparungen auf der Ausgabenseite zurückgehen würden.

Die Kantone wiesen von 1964 bis 1985 Defizite aus. Ausgabenseitige Sparmassnahmen wurden vor allem in den Jahren 1977 und 1978 wirksam. Die Ausgaben nahmen nur geringfügig zu. Der Kanton Zürich war noch etwas restriktiver; 1979 gab er nur 0.2 Prozent mehr aus als 1976.

6.2.2 Voranschläge 1986/87, Finanzplan 1987–90

Mitte der 1980er Jahre zeichnete sich eine Wende bei den öffentlichen Finanzen ab. Der Bund konnte im Budget 1986 erstmals seit fünfzehn Jahren wieder einen Überschuss budgetieren. Und die Kantone konnten für 1985 in ihren Rechnungen mehr Einnahmen als Ausgaben ausweisen. In der Botschaft zum Voranschlag 1986 vom 30. September 1985 bezeichnet der Bundesrat die Lage der Bundesfinanzen aber als noch immer „labil“. Für eine „echte Konsolidierung“ sei finanzpolitisch deshalb nach wie vor Disziplin gefordert: „Zurückhaltender, am echten Bedarf ausgerichteter Einsatz aller Staatsmittel, eine Ausgabenpolitik nach dem Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgrundsatz, eine gesicherte Finanzierung der Ausgaben sowie effiziente Arbeit der Verwaltung – das sind auch in Zukunft die entscheidenden Leitlinien, von denen es trotz immer wieder [...] auftretender Verlockungen kein Abweichen geben darf“ (BOTSCHAFT ZUM VORANSCHLAG 1986: 5). Das Sparpotenzial ist nach Ansicht des Bundesrates weitgehend ausgeschöpft. Weitere nennenswerte Ausgabenkürzungen sind nur durch gesetzliche Änderungen möglich. Bereits in den Haushaltsperspektiven 1988–1990 vom 29. September 1986 schreibt der Bundesrat, dass das durchschnittliche Wachstum der Ausgaben in den Finanzplanjahren 1988–1990 von jährlich 4.7 Prozent bei einem unterstellten Wachstum des nominellen BIP von 4.5 Prozent erst „nach Durchführung mehrerer Planungsrunden“

(64) erreicht wurde. Im BERICHT ÜBER DIE LEGISLATURPLANUNG 1987–1991 bezeichnet der Bundesrat das „Entlastungspotenzial“ als „zu einem schönen Teil ausgeschöpft“ (BB1 1988: 520).

Der Bundesrat weist bereits im September 1986 darauf hin, dass der Bundeshaushalt in den Finanzplanjahren wieder in rote Zahlen abzugleiten droht. Der Bundeshaushalt neigt „zu einem anhaltenden Ungleichgewicht“ (67). Die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben öffnet sich aus verschiedenen Gründen. Gemäss den Haushaltsperspektiven 1988–1990 vom 29. September 1986 nehmen die Ausgaben jährlich um 4.7 Prozent zu. Dieser Anstieg ist stärker als das unterstellte Wachstum des nominellen BIP resp. des Schweizer Volkseinkommens von 4.5 Prozent. Die Einnahmen können mit dem Ausgabenwachstum folglich nur schon aus diesem Grunde nicht Schritt halten. Darüber hinaus sind es jedoch vor allem strukturelle Faktoren, welche den Bundesrat zum Schluss kommen lassen, dass mit einer „Rückkehr zur defizitären Haushaltsentwicklung“ gerechnet werden muss. Neben der Erosion der auf Gewichts- oder Mengenbasis bemessenen Einnahmen aus den Zöllen und Zollzuschlägen, Lenkungsabgaben und der Tabaksteuer sind es Steuersenkungen im Bereich der direkten Bundessteuer, welche als Ursachen künftiger Fehlbeträge ausgemacht werden. Der Bund erwartet Einnahmenausfälle aus dem vollen steuerlichen Abzug der BVG-Beiträge sowie aus betragsmässig limitierten Abzügen von Einlagen im Rahmen der dritten Säule. Weitere hängige, „teilweise sehr weitgehende“ Steuererleichterungen sind im Finanzplan 1988–1990 zwar erwähnt, aber noch nicht eingestellt. „Rund 30 Prozent der Bundeseinnahmen entfallen auf Einnahmenquellen, die mit dem Wirtschaftswachstum nicht Schritt halten. [...] Selbst bei einer Stabilisierung der Staatsquote reichen deshalb längerfristig die gegenwärtig geltenden Steuersätze und Steuern zur Finanzierung der dem Bund übertragenen Aufgaben nicht mehr aus. Der Haushalt neigt, ausser in konjunkturell günstigen Jahren, zu einem anhaltenden Ungleichgewicht“ (67).

Das kräftige Ausgabenwachstum in den Prosperitätsjahren 1988 bis 1990, welches die Hochkonjunktur verstärkt und zu strukturellen Defiziten geführt hat, ist zu einem grossen Teil bereits Mitte der 1980er Jahre angelegt worden. Schon im Finanzplan vom 2. Oktober 1984 sieht der Bundesrat für 1988 ein Wachstum der Ausgaben (ohne internationale Beziehungen, soziale Wohlfahrt, Finanzen und Steu-

ern)¹⁴⁰ von 4.4 Prozent vor (s. Tabelle 6.5) vor. Dies bei einem unterstellten Wirtschaftswachstum von nominal 4 bis 5.5 Prozent. Wenn das relativ hohe unterstellte Wirtschaftswachstum als Obergrenze für die Zunahme der Ausgaben gesetzt wird, wird das potenzielle Ausgabenwachstum von den Vorgaben des Bundesrates weitestgehend ausgeschöpft. Das Parlament hat so kaum mehr zusätzlichen Spielraum, über die Finanzplanung des Bundes hinauszugehen und über Ausgabenerhöhungen eigene Prioritäten zu setzen. Will das Parlament seinen Ausgabenpielraum erhöhen, müsste es unter diesen Umständen eigene Kürzungsvorschläge im Rahmen von Gesetzesänderungen formulieren. Dies dürfte ein Milizparlament an die Grenze seiner Leistungsfähigkeit bringen.

Tabelle 6.5

Ausgabenwachstum in den Finanzplänen des Bundes

(Ausgaben ohne internationale Beziehungen, soziale Wohlfahrt, Finanzen, Steuern, VJV in Prozent)

	Finanzplan 1986/87, Haushaltsperspektiven 1988 (2.10.1984)*	Finanzplan 1987, Haushaltsperspektiven 1988/89 (30.9.1985)**	Haushaltsperspektiven 1988–1990 (29.9.1986)***	Rechnung
1986	2.4			1.3
1987	2.5	3.3		3.0
1988	4.4	3.7	6.8	11.6
1989		4.6	4.0	3.1
1990			4.1	9.7

Quellen: * Botschaft zum Voranschlag 1985, ** Botschaft zum Voranschlag 1986, ***Botschaft zum Voranschlag 1987

Diese Entwicklung akzentuiert sich im folgenden Jahr. Die Haushaltsperspektiven 1988–1990 weisen ein im Vergleich zu den Vorgaben des Vorjahres weiter verstärktes Ausgabenwachstum auf. Bei einem angenommenen nominalen BIP-Wachstum von 4.5 Prozent für die Jahre 1988 bis 1990 erhöhen sich die Ausgaben (ohne int. Beziehungen, soziale Wohlfahrt, Finanzen/Steuern) im Durchschnitt um jährlich rund 5 Prozent – also um 0.5 Prozentpunkte stärker als das Wachstum der Schweizer Wirtschaft. Wachstumstreiber sind die Landesverteidigung (+5.9 Prozent p.a.), die Bereiche Strassenverkehr (+6.3 Prozent) und öffentlicher Verkehr (+10.0 Prozent).¹⁴¹ Aber auch in gemessen an ihrem Anteil an den Ausga-

¹⁴⁰ Diese drei Funktionen werden von den Gesamtausgaben subtrahiert, weil es sich bei den Ausgaben für soziale Wohlfahrt sowie Finanzen und Steuern zu einem grossen Teil um induzierte Ausgaben handelt. Die Sozialausgaben sind abhängig von der Teuerungs- bzw. Lohnentwicklung (AHV-Mischindex) sowie der Zahl der Rentner, die Ausgaben für Finanzen und Steuern hingegen von den Steuereinnahmen des Bundes (Kantonsanteile) sowie von der Zinsentwicklung (Passivzinsen). Die Ausgaben im Bereich internationale Beziehungen werden nicht berücksichtigt, da diese vor allem im Ausland nachfragewirksam werden.

¹⁴¹ Diese Zuwächse dürften die tatsächlichen Ausgaben durch Sondereffekte aufgrund der Rechnungslegung allerdings leicht überzeichnen (s. Botschaft zum Voranschlag 1987: 76ff.).

ben kleinen Aufgabengebieten wie Forstwirtschaft (+15.8 Prozent), Gewässer- und Lawinenschutz (+9.0 Prozent), Umweltschutz (+5.3 Prozent) sind markante Ausgabensteigerungen geplant.

Die Bedenken des Bundesrates im Hinblick auf diesen Ausgabenzuwachs richten sich erneut nicht gegen eine konjunkturstimulierende Wirkung in einer prosperierenden Wirtschaft als vielmehr gegen die Scherenbewegung zwischen Ausgaben und Einnahmen. Das in den Haushaltsperspektiven 1988–1990 unterstellte Wirtschaftswachstum von nominal 4.5 Prozent wird als „optimistisches Bild der Wirtschaftsentwicklung“ bezeichnet. Der Bundesrat scheint den Abwärtsrisiken bei seinem Szenario der Wirtschaftsentwicklung eine grössere Eintretenswahrscheinlichkeit beizumessen. „Wie die Erfahrung [...] lehrt, verliert jeder Konjunkturaufschwung mit der Zeit an Kraft und mündet in eine mehr oder weniger deutliche Rezession“ (69). „Vom Grundsatz her ist die Planung antizyklisch angelegt“ (65).

6.2.3 Finanzpolitische Positionsbezüge und Strategien 1986

1986 werden erste konkrete Gespräche zwischen Bundesrat und Bundesratsparteien über die Ausgestaltung der künftigen Finanzordnung geführt.¹⁴² Bundesrat, Parteien und Verbände formulieren finanzpolitische Strategien. Der Bundesrat will die strukturell bedingte „Erosion“ der Bundeseinnahmen stoppen. Im Weiteren schlägt die Landesregierung vor, die Befristung der beiden Haupteinnahmequellen des Bundes, die Warenumsatzsteuer (WUSt) und die direkte Bundessteuer (DBSt), aufzuheben. Auch die Obergrenzen für die Steuersätze sollten nicht mehr in der Verfassung festgelegt werden. Die FDP spricht sich dagegen aus. Im Sommer nimmt die FDP-Fraktion eine „steuer- und finanzpolitische Standortbestimmung“ vor. Die deutlichen Ausgabensteigerungen werden kritisiert. Die FDP fordert eine Stabilisierung der Staatsquote, was durch eine Überprüfung der Bundesaufgaben und entsprechende Ausgabenkürzungen erreicht werden soll. Vom Bundesrat wird verlangt, dass er ein neues Sparprogramm vorlegt mit Sparmassnahmen in Bereichen, „die bisher verschont blieben“. Gleichzeitig drängt die FDP auf Steuererleichterungen: Sie will Entlastung von Familien bei der DBSt, eine Aufhebung der Investiti-

¹⁴² Die in der Verfassung verankerte Kompetenz des Bundes zur Erhebung der Warenumsatzsteuer und der direkten Bundessteuer läuft Ende 1994 aus. Um die reale Basis der Bundeseinnahmen zu sichern, zielt der Bundesrat jedoch darauf, die Reform bereits einige Jahre vor Auslaufen der geltenden Verfassungsgrundlagen abzuschliessen. „Die eingeleitete Konsenssuche erlitt einen Rückschlag, als die Landesregierung wenige Tage“ nach den ersten Gesprächen „die Öffentlichkeit mit erhöhten Brenn- und Treibstoffbelastungen überraschte, von denen im Gespräch mit den Parteien nicht die Rede gewesen war“ (ANNÉE POLITIQUE SUISSE 1986: 87).

onsbesteuerung („Taxe occulte“) bei der WUST sowie ein Abbau bei der Stempelsteuer, wobei bei den Ausfällen durch die Aufhebung der „Taxe occulte“ Kompensationsmassnahmen zugestanden wurden (DER FREISINN, Juni 1986).¹⁴³ Auch der Vorort kritisiert den drohenden Anstieg der Staatsquote. Die Staatsquote muss nach Meinung von Geschäftsführer G. Winterberger zunächst stabilisiert und dann schrittweise gesenkt werden. „Dazu ist eine Zügelung der Ausgabenpolitik unumgänglich. [...] Eine wirksame Ausgabenplafonierung sowie die politische Durchsetzung einer Prioritätsordnung sind unumgänglich“ (NZZ, 24. Januar 1986). Zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exportwirtschaft soll die Taxe occulte abgeschafft werden. Weiter verlangt Winterberger eine Milderung der Doppelbesteuerung von Aktiengesellschaften und Aktionären sowie eine Reduktion der Stempelsteuer. Von diesen Steuererleichterungen soll auch eine disziplinierende Wirkung auf das Ausgabenverhalten ausgehen. „Allzu hohe Einnahmen und Budgetüberschüsse verführen nur zu vermehrten Ausgaben“ (NZZ, 24. Januar 1986).¹⁴⁴ Das effektivste Mittel um das Wachstum der Staatsausgaben zu bremsen und um die Staatsquote zu reduzieren, sei eine zurückhaltende Einnahmenpolitik (VORORT JAHRESBERICHT 1984/85).¹⁴⁵

Von Gewerkschaftsseite hingegen kommt Opposition gegen die geforderten Steuererleichterungen. Mit den Haushaltsüberschüssen soll nach ihrer Ansicht die Bundesschuld abgebaut werden. Argumentiert wird dabei auch mit der konjunkturellen Entwicklung. In einem Interview zu Beginn des Jahres 1987 warnt der SGB-Ökonom B. Kappeler vor einer prozyklischen Politik: „Die Kapazitätsauslastung der Wirtschaft ist ausgezeichnet, die Nachfrage läuft bei Investitionen und Konsum auf hohen Touren, die Zinsen sinken – ein Schönwetterpanorama, das man nicht leichtfertig zum Überhitzen bringen sollte. Steuersenkungen müssten aber diese Wirkung haben.“ Indem mit den Überschüssen der Fehlbetrag in der Bilanz abgebaut wird, ist „der Bund [...] damit vorbereitet, später wieder Schulden zu machen, wenn die Wirtschaftslage es erfordert“ (DER BUND, 15. Januar 1987).

¹⁴³ Die CVP gab sich hingegen moderater. Sie sprach sich für eine Kompensation aller Steuererleichterungen aus und unterstützte den Vorschlag von Bundesrat Stich, die Befristung der Bundessteuern aufzuheben (ANNÉE POLITIQUE SUISSE 1986: 87).

¹⁴⁴ Ins gleiche Horn stösst auch der Aargauer FDP-Ständerat und Präsident des Zentralverbandes schweizerischer Arbeitgeberorganisationen Hans Letsch: „Steuern auf Vorrat bewirken [...] keine Verringerung der Defizite. Sie würden lediglich [...] neue Begehrlichkeiten wecken und die Sanierungsbestrebungen lähmen“ (DER FREISINN, Juni 1986).

¹⁴⁵ GUEx (1998) spricht von einer „Politik der leeren Kassen“ (politique des caisses vides).

Die finanzpolitischen Strategien oder Schwerpunkte der einflussreichen Akteure lassen sich schematisch folgendermassen zusammenfassen: Der Bundesrat will den Haushaltsausgleich mittelfristig sichern. Im Vordergrund steht dabei die Erneuerung der Bundesfinanzordnung. Die Struktur der Einnahmen ist so umzugestalten, dass sich die Einnahmen wieder im Gleichschritt mit dem Volkseinkommen bewegen (Stabilisierung der Steuerquote). Er lehnt weitere Einnahmenausfälle infolge von Steuersenkungen ab. Mindereinnahmen infolge von Steuererleichterungen müssen kompensiert werden. Das Ausgabenwachstum ist seiner Ansicht nach zwar zu hoch. Doch da die Einsparungsmöglichkeiten im Rahmen der Budgetierung weitgehend erschöpft sind, erfordern weitergehende Ausgabenkürzungen gesetzliche Änderungen. Diese scheinen für den Bundesrat jedoch eine geringere Priorität zu haben als die Sanierung der Einnahmenseite.

Für die Arbeitgeberverbände, namentlich für den Vorort¹⁴⁶, sowie für die FDP ist der drohende Anstieg der Staatsquote der Stein des Anstosses. Diese soll zunächst stabilisiert und schliesslich gesenkt werden. Die Massnahmen um dieses Ziel zu erreichen sind einerseits Ausgabenkürzungen im Rahmen von Sanierungsmassnahmen und andererseits Steuererleichterungen, die die Ausgaben indirekt über eine Verringerung der verfügbaren Mittel bremsen. Steuererleichterungen werden im Weiteren auch mit einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit begründet. Der Haushaltsausgleich hingegen ist sekundär. Es wird durchaus eine höhere Verschuldung in Kauf genommen. Die Politik der „knappen Kasse“ kann ihre bremsende Wirkung auf die Ausgaben in der Regel allerdings erst mit einer Verzögerung entfalten, nämlich erst dann, wenn die konjunkturellen Überschüsse in einer Hochkonjunkturphase nicht mehr ausreichen um die durch die Steuererleichterungen entstandenen strukturellen Defizite zu decken bzw. durch eine Verschlechterung der konjunkturellen Lage aus den konjunkturellen Überschüssen konjunkturelle Defizite werden. Dadurch erhält die Finanzpolitik eine prozyklische Ausrichtung. Für Steuererleichterungen hingegen, welche unmittelbar zu Defiziten führen und so als Begründung für sofortige Ausgabenkürzungen dienen sollen, dürfte politisch nur schwer eine Mehrheit zu finden sein.

Wie die Strategien zeigen, verfolgen weder der Bundesrat noch die einflussreichen bürgerlichen Akteure direkt konjunkturelle Ziele. Setzen der Vorort und die FDP ihre Strategie, was Ausgabenkürzungen betrifft, jedoch konsequent um, d.h.

¹⁴⁶ Der Gewerbeverband ist finanzpolitisch weniger präsent. Er kritisiert die Bürokratisierung der Schweiz und die grosse Distanz zwischen Verwaltung und BürgerInnen (s. das Interview mit dem SGV-Präsidenten Kündig in der GEWERBLICHEN RUNDSCHAU 3/1986).

schaffen sie es, bei den staatlichen Konsum- und Investitionsausgaben in der wirtschaftlichen Prosperitätsphase nennenswerte Kürzungen vorzunehmen, wirkt ihre Politik konjunkturglättend – auch wenn gleichzeitig Erleichterungen bei den direkten Steuern beschlossen werden. Dies deshalb, weil der Multiplikator bei den direkt nachfragewirksamen Ausgaben wesentlich höher ist als bei den direkten Steuern (s. Kapitel 3). Obwohl nicht direkt intendiert, haben sie es mit ihrer Strategie in der Hand, die prozyklische Wirkung in der Hochkonjunkturphase von 1988 bis 1990 abzuschwächen.¹⁴⁷

Im Gegensatz zu den mächtigen Akteuren Bundesrat, FDP und Arbeitgeberverbände sind es vor allem die Gewerkschaften, welche bei den Staatsfinanzen mit der konjunkturverstärkenden Wirkung argumentieren. Sie wenden sich gegen Steuer senkungen und verlangen einen Schuldenabbau. Der Anstieg der Ausgaben hingegen ist in ihrer Kritik der Politik sekundär, was unter dem Gesichtspunkt der konjunkturrellen Glättung, in Anbetracht des im Vergleich zu den Einnahmen höheren Multiplikators jedoch nicht ganz konsequent ist.

6.2.4 Finanzpolitische Diskussion 1987 bis 1990

Im folgenden Kapitel wird die finanzpolitische Diskussion in den Prosperitätsjahren unter konjunkturrellen Gesichtspunkten dargestellt. Im Vordergrund stehen die starken Zuwächse bei den staatlichen Investitions- und Konsumausgaben, welche die Konjunkturrentwicklung besonders verstärkt haben. Es stellt sich die Frage, ob diese Ausgabensteigerungen von den Entscheidungsträgern im Bewusstsein beschlossen wurden, dass dadurch die bereits voll ausgelastete Schweizer Wirtschaft zusätzliche expansive Impulse erhält. Und wenn ja, warum? Hat der Wettlauf um staatliche Ressourcen dazu geführt, dass konjunkturrelle Gesichtspunkte keine Rolle spielen konnten? Oder hatten die Behörden andere Prioritäten? Möglich wäre auch, dass die kräftigen Ausgabenzuwächse in Unkenntnis oder Fehleinschätzung der konjunkturrellen Lage bzw. ihrer konjunkturverstärkenden Wirkung zustande kamen, also einer analytischen Fehlleistung geschuldet sind. In Anbetracht der bereits in den Finanzplänen Mitte der 1980er Jahre vorgesehenen Ausgabensteige-

¹⁴⁷ Inwiefern daraus aber die Grundlage für eine weniger prozyklische Politik in den 1990er Jahren hätte gelegt werden können, hängt davon ab, in welchem Ausmass in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre Steuersenkungen beschlossen worden sind. Sind die Fehlbeträge in den öffentlichen Haushalten aufgrund von Steuerausfällen so gross, dass in den 1990er Jahren bedeutende Ausgabenkürzungen erforderlich werden, resultiert ein negativer Fiskalimpuls.

rungen geht es insbesondere um die Frage, warum keiner der Entscheidungsträger nennenswerte Ausgabenkürzungen vorgeschlagen hat.

6.2.4.1 Steuersenkungen, Ausgabensteigerungen 1987

Im Jahr 1987 werden in den verschiedenen Gebietskörperschaften Erleichterungen bei den direkten Steuern beschlossen. In den Parlamentsdebatten und den Voranschlägen für das Jahr 1988 ist das starke Ausgabenwachstum zwar Thema. Insbesondere auf bürgerlicher Seite wird laut über Sparmassnahmen nachgedacht. Konkrete Ausgabenkürzungen werden aber kaum vorgeschlagen, geschweige denn beschlossen. Die Erwartungen in Bezug auf die konjunkturelle Entwicklung im Jahr 1988 sind zuversichtlich, auch wenn sich nach dem Kurssturz an den Aktienbörsen im Oktober 1987 da und dort vorübergehend eine gewisse Unsicherheit breit macht.

6.2.4.1.1 Steuererleichterungen beim Bund – das „Sofortprogramm“

Ende August 1987 beschliesst die Nationalratskommission im Rahmen ihrer Beratung zum Gesetz über die direkte Bundessteuer, dem Parlament ein „Sofortprogramm“ vorzulegen. Dieses Programm sollte bereits vor der Inkraftsetzung des Gesetzes steuerliche Entlastungen bei der DBSt bringen (s. Kapitel 4). Die FDP will auf die Kompensation der erwarteten Steuerausfälle verzichten. Die SVP unterstützt das Sofortprogramm, da dadurch der in programmatischen Schriften geforderten Entlastung bei der direkten Bundessteuer insbesondere für Ehepaare entsprochen wird. Auch die CVP befürwortet das Sofortprogramm, da dieses den Doppeltarif bringt und die Kinderabzüge verdoppelt. In der letzten Session der Legislatur 1983–1987 am 9. Oktober 1987, also unmittelbar vor den eidgenössischen Wahlen, verabschieden die Räte die Steuererleichterungen bei der DBSt. Bundesrat Stich bezeichnet das Sofortprogramm in einem Vortrag an der Berner Volkshochschule am 26. Oktober 1987 als „voreiliges Wahlgeschenk“.

6.2.4.1.2 Voranschlag 1988 des Bundes (September bis Dezember 1987)

Die Warnung des Bundesrates im Rahmen der BOTSCHAFT ZUM VORANSCHLAG 1988 vom 28. September 1987, dass keine Steuersenkungen vorgenommen werden sollten, die das „Haushaltsgleichgewicht erneut in Frage stellen“ (8) würden, wurde vom Parlament in den Wind geschlagen. Ein konstanter Anteil der Einnahmen am Bruttoinlandprodukt wird gemäss der Einschätzung des Bundesrats künftig nicht erreichbar sein: Ursachen sind neben den Erleichterungen bei der direkten Bun-

dessteuer die geringere „Dynamik“ der Warenumsatzsteuer aufgrund der „zunehmenden Verlagerung der Wertschöpfung in den Dienstleistungsbereich“ sowie die „schleichende Erosion“ der mengen- oder volumenbasierten Einnahmen. „Die lang anhaltende gute Konjunktur und die Strukturveränderung der Finanzmärkte haben diese Entwicklung bisher überdeckt“ (9). Der Bundesrat stellt sich deshalb auf den Standpunkt, dass der Bund seinen finanzpolitischen Handlungsspielraum erhalten muss, und dass deshalb die Überschüsse der Finanzrechnung „zu einem Teil für wenige, hoch dringliche Bundesaufgaben, zum grösseren Teil aber für Schuldentrückzahlungen zu verwenden seien“ (10).

Die budgetierten Ausgaben wachsen um 7.1 Prozent, was angesichts der „bescheidenen Teuerung“ von weniger als 2 Prozent als „sehr hoch“ erscheint. Allerdings kumulieren sich in geraden Jahren die Mischindex-Anpassung und das starke Wachstum der Kantonsanteile an den Bundessteuern, wodurch ein verzerrtes Bild entsteht. Die Ausgaben ohne die Funktionen soziale Wohlfahrt, Finanzen/Steuern sowie internationale Beziehungen nehmen im Voranschlag 1988 mit 5.6 Prozent zwar etwas weniger stark zu.¹⁴⁸ Der Zuwachs liegt allerdings noch immer deutlich über dem erwarteten BIP-Anstieg von nominell 4 Prozent.

Was die konjunkturelle Ausrichtung des Voranschlags betrifft, weist der Bundesrat darauf hin, dass eine Obergrenze erreicht sei. Weitergehende Ausgabensteigerungen oder Steuersenkungen seien konjunkturpolitisch unerwünscht:

„Als Kriterium zur Beurteilung der kürzerfristigen konjunkturellen Wirkungen des Bundeshaushaltes steht der Saldo der Finanzrechnung, beziehungsweise dessen Veränderung im Vergleich zum Vorjahr im Vordergrund. Angesichts der weiterhin guten Wirtschaftslage mit einer überdurchschnittlichen realen Wachstumsrate und anhaltender Vollbeschäftigung ist ein Überschuss im Bundeshaushalt konjunkturell erwünscht. Die jährliche Wachstumsrate des Produktionspotenzials wird auf 1.5 bis 2 Prozent geschätzt. Das reale Wachstum des Bruttoinlandproduktes wurde für 1988 mit 2 Prozent prognostiziert, so dass von einer vollen Auslastung des Produktionspotenzials gesprochen werden kann. Angesichts dieser Ausgangslage ist der erwartete Haushaltsüberschuss aus konjunkturpolitischer Sicht durchaus angebracht und sollte keineswegs zum Anlass für eine Verminderung der Steuerbelastung oder eine Lockerung der Ausgabendisziplin genommen werden“ (Botschaft zum Voranschlag 1988: 62).

Zwischen der Publikation des Voranschlags Ende September 1987 und der parlamentarischen Beratung des Budgets mit Beginn am 7. Dezember 1987 brechen die Kurse an den Aktienbörsen ein, was im Hinblick auf die bevorstehende konjunkturelle Entwicklung eine gewisse Unsicherheit zur Folge hat. Die Parlamentarier blei-

¹⁴⁸ Eine Berechnung der direkt nachfragewirksamen Ausgaben, die mit den Berechnungen in Kapitel 6.1.1 vergleichbar wäre, ist leider nicht möglich, da bis 1990 nach dem alten Rechnungsmodell budgetiert wurde.

ben allerdings zuversichtlich gestimmt. Die Mehrheit ist der Ansicht, dass die Vorgaben des Bundesrates für das Wirtschaftswachstum im Jahre 1988 richtig sind. Gemäss dem Fraktionssprecher der SP im Nationalrat, Fehr, ist „aus der vorübergehenden Aufhellung, die sich bei der Beratung des Voranschlags 1987 abzeichnete, [...] in der Zwischenzeit [sogar] ein Hoch geworden, das mit Sicherheit mehrere Jahre andauert“ (AB NR 1987: 1641).

In der parlamentarischen Debatte wird das Budget grundsätzlich mit Wohlwollen aufgenommen. NR-Kommissionssprecher Zbinden (CVP) zeigt sich „erfreut“ über den budgetierten Überschuss, warnt aber davor, „dass wir die Situation allzu rosig sehen, und zwar so rosig, dass wir bei den ‚Ausgabenfreuden‘ übermütig werden und die fernere Zukunft der Bundesfinanzen und deren Entwicklung in den neunziger Jahren aus den Augen verlieren. Der Finanzplan sieht nämlich gar nicht so vielversprechend aus“ (AB NR 1987: 1641). Von bürgerlicher Seite werden vor allem Bedenken gegenüber dem Ausgabenwachstum geäussert. Berichterstatter Zbinden betont, dass der Voranschlag 1988 „dem sonst anerkannten Grundsatz [widerspricht], dass die Entwicklung der Bundesaussgaben gleich verlaufen soll wie das Bruttoinlandprodukt, das heisst, dass die Staatsquote stabil bleiben soll“ (ibid.). FDP-Sprecher Stucky bekräftigt die Forderung der FDP, die Bundes-Staatsquote unter 10 Prozent zu senken. Das budgetierte Ausgabenwachstum ist zu stark. Doch Stucky betont, dass „daran nicht Bundesrat Stich bzw. sein Departement schuld ist, sondern allenfalls der Gesamtbundesrat und ganz besonders das Parlament selbst. Wir haben wiederholt den Bundesrat überstimmt“ (AB NR 1987: 1646). Im Namen der SVP-Fraktion kritisiert auch Nebiker das hohe Ausgabenwachstum. Dieses müsse aber „differenziert beurteilt werden“. In Bereichen, „die für die Zukunft von grosser Bedeutung sind, [ist] das Ausgabenwachstum grösser“ (ibid.). Er erwähnt dem „Umweltkomplex“, aber auch den öffentlichen Verkehr und die Forschung. Die Landwirtschaft und das Militärdepartement seien hingegen „Musterknaben“: Mit 4.9 Prozent bzw. 3.2 Prozent sei die Zunahme der Ausgaben in diesen Aufgabengebieten doch geringer als das Wachstum der Gesamtausgaben. Die SP möchte „vorrangig den Schuldenabbau fortsetzen“ und „die strukturellen Probleme der Bundesfinanzen“ – gemeint ist vor allem die Einnahmenseite – „einer Lösung“ entgegenführen (AB NR 1987: 1645). Trotz dieser Kritik des Ausgabenwachstums durch die bürgerlichen Parlamentarier beschliesst das (bürgerlich dominierte) Parlament zusätzliche Ausgaben. Der schliesslich verabschiedete Voranschlag für 1988 enthält knapp 50 Mio. Fr. mehr Ausgaben als vom Bundesrat vorgeschlagen (z.B. die Förderung der Massnahmen zur Sanierung der Bergwälder entlang von Ver-

kehrswegen von knapp 25 Mio. Fr.). Das budgetierte Ausgabenwachstum beträgt 7.3 Prozent.

Die konjunkturelle Wirkung der geplanten Einnahmen und Ausgaben ist kein zentrales Thema in der Budgetdebatte. Die Einschätzungen der Parlamentarier dazu fallen unterschiedlich aus. FDP-Sprecher Stucky kritisiert die expansive Wirkung: „Wenn wir im Hochkonjunkturbereich bleiben, [...] dann tun wir etwas, das unseres Erachtens fragwürdig ist“ (AB NR 1987: 1646). Die SP hingegen schaut auf den tatsächlichen Haushaltsüberschuss anstatt auf den Fiskalimpuls und attestiert dem Voranschlag so eine antizyklische Wirkung.

Im Ständerat ist das Budget unumstritten; es wird nahezu diskussionslos „durchgewunken“. Allerdings weist Kommissionspräsident Schönenberger (CVP) darauf hin, dass sich das Wachstum bei den Einnahmen mittelfristig aufgrund von Ausfällen bei den direkten Steuern und den strukturellen Schwächen der indirekten Steuern (Mengenbemessung sowie das Fehlen einer indirekten Besteuerung von Dienstleistungen) abschwächen wird. Das Ausgabenwachstum hingegen gibt nicht zu Diskussionen Anlass. Bedenken in Bezug auf eine konjunkturstimulierende Wirkung werden ebenfalls keine geäußert.

6.2.4.1.3 Finanzplan, Steuerfussfestsetzung und Voranschlag 1988 im Kanton Zürich, September bis Dezember 1987

Seit den 1960er Jahren legt der Zürcher Regierungsrat dem Kantonsrat mit seinem Steuerfussantrag einen Bericht über die mutmassliche Entwicklung des Finanzhaushalts vor (Bericht des Regierungsrates vom 30. September 1987 über die finanzpolitischen Grundlagen für die Jahre 1988 bis 1993). Finanzpolitisch hat der Bericht zum Ziel, künftige finanzielle Ungleichgewichte zu erkennen, damit durch Korrekturen beim Ertrag oder beim Aufwand den im Finanzhaushaltsgesetz vorgeschriebenen mittelfristigen Ausgleich der laufenden Rechnung erreicht werden kann.

Der Regierungsrat unterstellt seiner Finanzplanung für die kommenden Jahre ein Realwachstum des Volkseinkommens sowie eine Konsumsteuerung von jährlich 2 Prozent. Die aus diesen Vorgaben abgeleiteten Prognosen für den Ertrag und den Aufwand führen kumuliert zu einem Überschuss in der laufenden Rechnung. Der Regierungsrat beantragt deshalb eine Senkung des Steuerfusses von 115 auf 108 Prozent der einfachen Staatssteuer – dies nachdem bereits 1985 eine Reduktion von 120 auf 115 Prozent vorgenommen worden war, sowie 1982 und 1986 im Rahmen von Steuergesetzrevisionen steuerliche Erleichterungen gewährt worden

waren. Der Finanzplan rechnet über die Zeit von 1988 bis 1990 mit einem Ausgabenwachstum von 4.6 Prozent resp. von 1988 bis 1993 mit einem Anstieg von 3.2 Prozent. Für 1988 ist eine Zunahme der Ausgaben von 6.6 Prozent budgetiert. Über die konjunkturelle Wirkung der geplanten Einnahmen und Ausgaben äussert sich die Zürcher Kantonsregierung in ihrem Bericht nicht.

In seiner Begründung der beantragten Senkung des Steuerfusses weist der REGIERUNGSRAT darauf hin, dass der Kanton Zürich in der jüngeren Vergangenheit nicht als einziger Steuern gesenkt hat. Auch in den übrigen Kantonen seien Steuererleichterungen gewährt worden: „Bei der steuerpolitischen Beurteilung ist allerdings mit zu berücksichtigen, dass in den übrigen und insbesondere in den Nachbarkantonen die Entwicklung ähnlich verläuft. Auch unter Berücksichtigung der geplanten Steuerfuss-senkung dürften sich die Differenzen zu den Nachbarkantonen, insbesondere bei den natürlichen Personen, nur geringfügig verschieben. Bei den hohen Einkommen und vor allem bei den juristischen Personen ist die Steuerbelastung im Kanton Zürich nach wie vor vergleichsweise hoch“ (51). Bei den juristischen Personen „besteht [...] ein Gefälle vorab zu den beiden Nachbarkantonen Zug und St. Gallen, welches sich nachteilig auf die Steuererträge auswirkt“ (ibid.).¹⁴⁹ Der Regierungsrat schlägt deshalb vor, die im Finanzplan für die Jahre ab 1991 auch nach der Steuerfuss-senkung noch anfallenden Ertragsüberschüsse in der laufenden Rechnung für Steuersenkungen zu verwenden, „welche die Konkurrenzfähigkeit bei den juristischen Personen verbessern soll“ (ibid.).

In der parlamentarischen Beratung Anfang Dezember steht die Senkung des Steuerfusses im Zentrum. Neben der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Reduktion von 115 auf 108 Prozent liegen weitere Anträge vor. Einzelne Bürgerliche aus verschiedenen Parteien verlangen eine Reduktion von 10 Prozentpunkten, die SP eine von 5, während die Grünen den Steuerfuss unverändert lassen wollen. Wie bei der Beratung des Bundesbudgets in den eidg. Räten manifestiert sich auch im Zürcher Kantonsrat eine gewisse Unsicherheit im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung nach dem Kurssturz an den Aktienbörsen. Finanzdirektor Stucki¹⁵⁰ und

¹⁴⁹ Gemäss Daten aus der Finanzstatistik des BfS steht die Entwicklung im Kanton Zürich über die 1980er Jahre jedoch teilweise im Gegensatz zu derjenigen der Kantone insgesamt. Diese verzeichneten bis 1988 einen kontinuierlichen Anstieg der Steuerquote um etwas mehr als ein Prozent. Erst nach 1988 bildet sich die Steuerquote zurück und zwar von rund 7.8 Prozent auf etwas über 7 Prozent.

¹⁵⁰ Der Zürcher Finanzdirektor Stucki hinterlässt in den Debatten einen eher blassen und passiven Eindruck. Möglicherweise hängt dies auch damit zusammen, dass Stucki bis Ende November 1987 für die SVP neben seinem Amt als Regierungsrat noch im Ständerat war. Diese Doppelbelastung wurde von der PUK des

die Mehrheit der Votanten sind jedoch zuversichtlich und rechnen „höchstens mit einer graduellen Abschwächung der Schweizer Konjunktur“ (PROTOKOLL DES KANTONSRATES FÜR DIE AMTSPERIODE 1987 BIS 1991, Band II: 2098). Skeptischere Stimmen kommen vor allem aus den Reihen der Sozialdemokraten und der Grünen.

Der Sprecher der FDP-Fraktion, Wehrli, plädiert für eine Festsetzung des Steuerfusses auf 108 Prozent. Bei einem Verzicht auf eine Senkung würden „Steuern auf Vorrat auf die Seite gelegt“. Er plädiert für eine Politik der knappen Einnahmen. Denn höhere Steuereinnahmen würden „nicht einmal zu einer Verringerung der Staatsschulden führen [...], sondern zwangsläufig, und das weiss man aus Erfahrung, zu einem Anwachsen der Ausgaben.“ Das Ausgabenwachstum im Voranschlag 1988 ist nach Ansicht der FDP-Fraktion zu hoch. Sie hätte „gerne einige Sparanstrengungen auf der Ausgabenseite gesehen“, führt aber politische Bedenken an: Steuersenkungen und Ausgabenkürzungen sind nur schwer gleichzeitig durchzusetzen. Die FDP „anerkennt die schwierige Situation der Finanzkommission, bei Vorliegen eines Antrages auf Steuerfussreduktion den Voranschlag straffen zu wollen“ (2048). Nach Auffassung der FDP wäre auch eine zehnprozentige Reduktion des Steuerfusses möglich gewesen. Dadurch „wäre auch der Spardruck gestiegen, was aus unserer Sicht wünschenswert gewesen wäre“ (ibid.). Die SVP- und die CVP-Fraktion übernehmen weitgehend die Position des Regierungsrates – Reduktion des Steuerfusses um 7 Prozentpunkte – und melden grundsätzlich keine Bedenken gegenüber der Ausgabenentwicklung an. Die SP meldet vor allem fiskalische Bedenken an. Die unsichere Wirtschaftslage und die damit verbundene Gefahr, dass die Steuererträge geringer ausfallen würden als vom Regierungsrat erwartet, würden nur eine Senkung des Steuerfusses auf 110 Prozent erlauben. Überhaupt beschränken sich die konjunkturellen Überlegungen auf die Prognose der Steuereinnahmen. Die Wirkungen des Voranschlags auf die Zürcher Wirtschaft sind kaum Thema in der Debatte. Einzig aus den Reihen der Grünen kommt ein entsprechender Vorbehalt: Der Staat wird künftig mehr ausgeben müssen als geplant, da verschiedene neue Aufgaben im Finanzplan noch nicht enthalten sind. Bisig als Vertreter der Grünen findet es „seltsam, dass der Staat, wenn es ihm eben gut geht, sich in diesem Ausmass noch zusätzlich verschuldet. Ein antizyklisches Verhalten wäre diesbezüglich angebracht“ (2235). Gegen diesen Vorbehalt wird jedoch vom SVP-Vertreter Frei unter dem Gesichtspunkt der Bilanz des Kantons zu recht eingewendet, dass der Kanton netto nicht oder nur wenig verschuldet ist.

Kantonsrates zur Affäre Raphael Huber kritisiert. Die „Unterlassungen“ im Falle Huber seien in diesem

Dem Fremdkapital steht ein hohes Vermögen gegenüber. Bei einem Verzicht auf eine Steuersenkung würde man „Steuern auf Vorrat“ erheben. Finanzdirektor Stucki ergänzt, dass „Staatsanleihen eben auch eine gewisse Form der Kapitalanlage für Institutionelle darstellen, aber auch für viele tausend Kleinanleger, auf die der Staat auch im Hinblick auf künftige Kapitalbedürfnisse in guten Zeiten nicht ohne Grund verzichten sollte“ (2098). Nach Einschätzung des Regierungsrates ist eine dauernde Präsenz des Kantons auf dem Kapitalmarkt offenbar notwendig, damit ihm die Anleger auch in schlechteren Zeiten die Treue halten ...

6.2.4.2 Weitere Forderungen nach Steuersenkungen – konjunkturelle Überhitzungsphänomene dringen nach und nach ins Bewusstsein: Die Debatte im Jahre 1988

Im Jahre 1988 machen die Unternehmer-Dachverbände weiter Druck auf die Steuerbelastung. Gemäss Arbeitgeber-Präsident und FDP-Finanzpolitiker Hans Letsch hat die Schweiz in den vergangenen 20 Jahren „gegenüber dem Ausland in hohem Mass steuerliche Wettbewerbsvorteile verloren. [...] Unter Berücksichtigung dieser Entwicklungen drängt sich in den nächsten Jahren eine Senkung der Fiskalbelastung auch beim Bund gebieterisch auf.“ Letsch fordert „gezielte Steuererleichterungen, vorab im Bereich der Warenumsatzsteuer (Eliminierung der *Taxe occulte*) [...] ohne gleichzeitig [...] die mit dem Rechenschieber programmierten Steuerausfälle voll durch die Erhöhung bestehender oder die Einführung neuer Steuern kompensieren zu wollen. Aus diesen grundsätzlichen Überlegungen müssten in den nächsten Jahren gezielte Steuererleichterungen als eigenständiges Ziel anerkannt werden.“ Eine höhere Staatsverschuldung für grössere Investitionsprojekte könne in Kauf genommen werden. Daraus ergäben sich für institutionelle Anleger „willkommene Anlagemöglichkeiten“. Nichtsdestotrotz sei eine „verstärkte Ausgabendisziplin“ notwendig (NZZ 13./14. Februar 1988). Der Vorort stellt sich im Jahresbericht 1987/88 vom Herbst 1988 auf den Standpunkt, dass die Schweiz Anstrengungen unternehmen muss, um seine Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Ausland zu erhalten. Dazu gehörten neben Deregulierungen auch Steuererleichterungen. Was die Staatsfinanzen betrifft, kritisiert der Vorort allerdings vor allem das Ausgabenwachstum sowie die drohenden Fehlbeträge beim Bund. In der Ausgabenpolitik müsse „eine strenge Disziplin durchgesetzt“ werden. Dieses Ziel soll vornehmlich über eine Senkung der Einnahmen durch Steuererleichterungen erreicht werden. „Das effiziente Mittel, um einer Ausgabenexpansion Schranken zu setzen,

Zusammenhang zu sehen. Stucki „habe die Finanzdirektion ‚aus der Ferne‘ geführt“ (NZZ, 22. August 1997).

besteht in einer Politik der knappen Kasse. Es ist ein bewährter Grundsatz, dass dem Staat eher zu wenig als zuviel Einnahmen zugestanden werden sollten. In der heutigen Situation und bei den vielen Fragezeichen am aussenwirtschaftlichen Horizont hat heute nicht die Schuldentilgung Priorität, vielmehr sollten in der laufenden Legislatur weitere überreife Steuererleichterungen beschlossen werden“ (VORORT JAHRESBERICHT 1987/88: 26).

Die geforderte Ausgabendisziplin ist in der parlamentarischen Beratung der Finanzpläne und Voranschläge nur teilweise zu spüren. Zwar werden Ende 1988 im Rahmen der Voranschläge für 1989 gewisse Ausgabenkürzungen realisiert. Doch gleichzeitig geht das Parlament in seinen Ausgabenbeschlüssen immer wieder über die Vorgaben der Regierung hinaus. In der Steuerpolitik stehen 1988 wenig Entscheide an. Die Diskussion über die Neuordnung der Bundesfinanzen wird jedoch weitergeführt.¹⁵¹ Darauf wird in der Folge aber nicht weiter eingegangen, da diese nicht vor 1991 in Kraft treten wird und somit für den hier untersuchten Zeitraum von 1987 bis 1990 nicht mehr relevant ist.

Im Laufe des Jahres 1988 rückten nach und nach konjunkturelle Überhitzungserscheinungen ins politische Bewusstsein, wobei es vor allem die Linke war, die politisches Gegensteuern forderte. An einer Pressekonferenz am 24. Oktober bezeichnete die Gewerkschaft Bau und Holz die Schweizer Bauwirtschaft als „überhitzt“ und verlangte, dass die öffentlichen Bauvorhaben erstreckt und Bautermine realistisch angesetzt werden. Weiter wurde ein Stopp für Kurzaufenthalter-Bewilligungen für das Baugewerbe sowie ein befristetes Abbruchverbot gefordert. Vom

¹⁵¹ Die Auseinandersetzungen um die Reform der Bundesfinanzordnung werden in der ersten Jahreshälfte zunehmend heftiger geführt. Der Streit zwischen Finanzminister Stich und den bürgerlichen Parteien dreht sich insbesondere um die Gegenfinanzierung einer Abschaffung der *Taxe occulte*. Stich schlägt eine zehnprozentige Energieabgabe vor, was von FDP, SVP und CVP bekämpft wird. Der Direktor der Wirtschaftsförderung und Zürcher FDP-Nationalrat (und Finanzpolitiker) Richard Reich schreibt in der FDP Presseinformation vom 13. Juni 1988: „Nun ist Flexibilität sicherlich nicht die Hauptstärke Stichts. Seine Trotzköpfigkeit bringt ihn immer wieder unnötig in Schwierigkeiten. Doch falls Stich bei seiner Linie bleiben und womöglich noch den Gesamtbundesrat hinter sich bringen sollte, bedeutet dies offener Krieg.“ Im Juni spitzt sich die Lage zu. DER BUND schreibt in der Ausgabe vom 24. Juni 1988: „Die Debatte über die neue Finanzordnung hatte [in den vergangenen drei Wochen] zu gehässigen Wortgefechten zwischen Bundespräsident Otto Stich und einigen bürgerlichen Parlamentariern geführt. Die Spannung scheint sich in den letzten zwei Tagen jedoch etwas gelegt zu haben, und nun wird wieder über Inhalte gesprochen. Wie soll die Reform der indirekten Bundessteuern, insbesondere der Warenumsatzsteuer angegangen werden? [...] Obschon sich Stich auch heute noch an die Energieabgabe klammert: Für die bürgerlichen Parlamentarier ist dieses Kapitel abgeschlossen. Sie wollen eine Reform der Warenumsatzsteuer, zeigen aber auch Bereitschaft, erneut über die Einführung der Mehrwertsteuer zu sprechen.“ Am 21. November gibt der Bundesrat Vorschläge zur neuen Finanzordnung in die Vernehmlassung. Was die Reform der WUST betrifft stehen vier Varianten zur Diskussion, so auch die Einführung einer Mehrwertsteuer.

Bundesamt für Konjunkturfragen wurden diese Intervention in der Baubranche abgelehnt, da „gesamtwirtschaftlich gesehen noch keine Überhitzung festzustellen sei und zudem die Geldmengenpolitik das effizientere Mittel zur Konjunktursteuerung darstelle als die geforderten Eingriffe. Der Baumeisterverband bezeichnete die Befürchtungen und Forderungen der GBH als ‚völlig deplaciert‘“ (ANNÉE POLITIQUE SUISSE 1988: 93). Von den Behörden wird die konjunkturverstärkende Wirkung der Finanzpolitik insgesamt deutlich unterschätzt. Im mit der Konjunkturbeobachtung beauftragten Bundesamt für Konjunkturfragen (BfK) ist sogar eine gewisse Abnahme des Interesses für konjunkturelle Fragestellungen zu beobachten. Das Organ des BfK, das „Mitteilungsblatt für Konjunkturfragen“ enthält ab Mitte 1988 kaum mehr Analysen der konjunkturellen Entwicklung. Die Beiträge befassen sich neu zu einem grossen Teil mit der Struktur der Schweizer Wirtschaft. In Heft 3/88 wird erstmals eine Strukturberichterstattung publiziert, die „im Wesentlichen als Pendant zur längst etablierten Konjunkturbeobachtung anzusehen“ (37) sei. Es findet eine Wende hin zu angebotsseitigen Betrachtungen statt. So wird in den Beiträgen von BALTENSPERGER (1987), AMMANN (1987) und SAURER (1989) für eine mittelfristig orientierte Stabilisierungspolitik plädiert. Diese Strategie – so Ammann – „zielt darauf ab, die traditionelle, auf die kurzfristige Nachfragesteuerung ausgerichtete Politik zu ersetzen“, um sich auf die „angebotsseitigen Faktoren“ auszurichten, welche „mittelfristig [...] das Niveau der Produktion [...] bestimmen“ (AMMANN 1987: 62).

6.2.4.2.1 Legislaturfinanzplan des Bundes 1988 vom 18. Januar 1988

Im Rahmen seines „Berichts über die Legislaturplanung 1987–1991“ publiziert der Bundesrat erstmals auch einen Legislaturfinanzplan (SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT 1988a). Damit sollen „Aufgaben und Finanzplanung besser aufeinander abgestimmt werden“ (397). Nach Einschätzung des Bundesrates sind die „wirtschaftlichen Ressourcen weitgehend ausgelastet“ (423). Für die Jahre 1988 bis 1991 wird mit einem jährlichen BIP-Wachstum von real rund 1.5 Prozent und einer Teuerung von 2.5 Prozent p.a. gerechnet. Der Kurssturz an den Aktienbörsen vom Oktober „dürfte daran nicht viel ändern“. „Allenfalls wird das künftige Wachstum aufgrund zunehmender Exportschwierigkeiten etwas gedämpft“ (ibid.).

Die Ausgaben wurden im Vergleich zu den Haushaltsperspektiven 1988–1990 vom 29. September 1986 bei identischen Annahmen in Bezug auf die Teuerung erneut etwas erhöht (s. Tabelle 6.6).

Tabelle 6.6**Ausgabenwachstum in den Finanzplänen des Bundes**

(Ausgaben ohne internationale Beziehungen, soziale Wohlfahrt, Finanzen und Steuern, VJV in %)

	Finanzplan 1986/87, Haushaltsperspektiven 1988 (2.10.1984)*	Finanzplan 1987, Haushaltsperspektiven 1988/89 (30.9.1985)**	Haushaltsperspektiven 1988–1990 (29.9.1986)***	Legislaturfinanzplanung 1987–1991 (18.1.1988)****	Rechnung
1986	2.4				1.3
1987	2.5	3.3			3.0
1988	4.4	3.7	6.8	5.9	11.6
1989		4.6	4.0	4.1	3.1
1990			4.1	5.7	9.7

Quellen: * Botschaft zum Voranschlag 1985, ** Botschaft zum Voranschlag 1986, ***Botschaft zum Voranschlag 1987,

****SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1988a)

Die vorgesehenen Ausgaben nehmen insgesamt von 1988 bis 1990 im Durchschnitt um jährlich 5 Prozent zu. Ohne die induzierten oder nicht im Inland nachfragewirksamen Ausgaben für Sozialversicherungen, Finanzen/Steuern, Beziehungen zum Ausland beträgt der Zuwachs durchschnittlich 5.4 Prozent. Stärker als die Gesamtausgaben wachsen die Bereiche öffentlicher Verkehr (+11.7 Prozent), Landesverteidigung (+5.8 Prozent), Beziehungen zum Ausland (+5.3 Prozent), Umwelt (+5.5 Prozent) und Forschung (+6.9 Prozent). Der Bundesrat hat diesen Bereichen „hohe Dringlichkeit zuerkannt und dementsprechend bedeutend mehr Mittel zugeteilt als bisher“ (520). Er weist darauf hin, dass Einsparungen nicht einfach zu realisieren sein werden: „die abgelaufene Legislatur“ hat „das Entlastungspotenzial zu einem schönen Teil ausgeschöpft“ (ibid.). Weitergehende „Ausgabenreduktionen liessen sich nur durch Gesetzesrevisionen bewerkstelligen“ (ibid.). Die Hauptsorge des Bundesrates gilt nach wie vor den Einnahmen. Diese wachsen schwächer als die Ausgaben. Durch Steuererleichterungen sei der „Dynamik der direkten Bundessteuer die Spitze gebrochen“ (ibid.) worden. Unsicherheiten bestehen im Hinblick auf die Erträge aus der Stempelabgabe und der Verrechnungssteuer. Einnahmeneinbrüche können nicht ausgeschlossen werden. Dazu kommen die „strukturellen Schwächen“ der Bundeseinnahmen: Die WUST verliert durch die „weiter zunehmende Bedeutung der heute steuerfreien Dienstleistungen [...] auf die Dauer nach und nach an Ertragskraft. Auf die Besteuerung zumindest einiger Dienstleistungen wird man wohl nicht auf alle Zeit verzichten können“ (527). Weiter würde ein verstärkter Preisanstieg zu einer spürbaren „Erosion wichtiger Bundeseinnahmen“ (521) führen, namentlich bei den mengenabhängigen Zöllen und Steuern. Der Bundesrat will deshalb im Rahmen der Reform der Finanzordnung diesen „strukturellen Schwächen Rechnung tragen“ (521).

In einem gesonderten Kapitel legt der Bundesrat Rechenschaft über die konjunkturelle Wirkung der geplanten Einnahmen und Ausgaben ab. Er ertet stimulierende Effekte: „Die Tatsache, dass die Ergebnisse der Finanzrechnung in der Legislaturperiode trotz vorausgesetzter Vollbeschäftigung von einem Milliardenüberschuss in ein Milliardendefizit umschlagen, signalisiert eine tendenziell expansive Wirkung des Bundeshaushalts“ (532). Allerdings ist nun plötzlich etwas überraschend von einer „erwarteten Wachstumsabschwächung“ die Rede. Deshalb sei die expansive Wirkung „vertretbar“ (ibid.). Die Landesregierung weist aber einschränkend darauf hin, dass die Abschätzung der konjunkturellen Effekte „ihrer Natur nach äusserst komplex“ sei. „Es kommt dabei nicht bloss auf das Ergebnis der Finanzrechnung und seine Veränderungen im Zeitablauf an. Auch die Struktur von Einnahmen und Ausgaben ist von Belang“ (531).

In der parlamentarischen Debatte über den Legislaturfinanzplan kritisieren zahlreiche Fraktionssprecher das hohe Ausgabenwachstum und fordern den Bundesrat auf, Remedur zu schaffen. „Die Kommission ist beunruhigt über das Ausgabenwachstum in den kommenden vier Jahren. Ein Wachstum, das über dem mutmasslichen Wachstum des Bruttosozialproduktes und der Teuerung liegt. Sie hat aber darauf verzichtet, im Einzelnen entsprechende Anträge durch Motionen einzubringen“ (NR-Kommissionssprecher Blocher, AB NR 1988: 495). NR-Kommissionssprecher Cevey (FDP) fordert den Bundesrat auf, „de réexaminer [...] tous les secteurs de dépenses. A nos yeux le taux de croissance de l'ensemble de celles-ci ne doit pas être supérieur au taux de croissance du produit intérieur brut“ (496). Entgegen diesen Verlautbarungen stellt die Kommission einen Antrag, die ausserordentlichen Strassenbaubeiträge von 150 Mio. Fr. an die Kantone über die gesamte Legislatur aufrechtzuerhalten. Der Bundesrat hingegen verlangte für 1990 eine Kürzung um 100 Mio. Fr. 1991 will er gar keine Beiträge mehr ausrichten.

Die Kritik am Ausgabenwachstum im Parlament ist nicht konjunkturell motiviert. Vielmehr ist die Staatsquote der Stein des Anstosses. SVP-Nationalrat Fischer-Hägglingen: Es „muss sehr bezweifelt werden, ob die anvisierte Stabilisierung des Bundeshaushaltes und der Staatsquote erreicht werden kann. Unsere Fraktion wird [...] bei den kommenden Budgetberatungen auf vermehrte Ausgabendisziplin drängen“ (AB NR 1988: 502). Solche Kritik stösst beim Vorsteher des Finanzdepartements Stich auf offene Ohren. Offenbar wurde er beim Finanzplan im Bundesrat überstimmt: „Ich habe mit Genugtuung festgestellt, dass verschiedene Herren mit dem Finanzplan gar nicht zufrieden sind! Es hiess, der Finanzplan verdiene schlechte Noten, Herr Fischer. Ich werde mir Mühe geben, das im Bundesrat klar-

zumachen“ (AB NR 1988: 510). Stich spielt den Ball aber dem Parlament zurück. Durch die beantragten Mehrausgaben beispielsweise beim Strassenbau würde er über die Vorgaben des Bundesrates noch hinausgehen: „Man hat dem Bundesrat vorgeworfen, er sei unlogisch, er rechne mit 4 Prozent Wachstum und gehe von einem Ausgabenwachstum von 5 Prozent aus. Vielleicht hat das mit Logik nichts zu tun, sondern eher mit dem Vermögen, etwas durchzusetzen. Unlogisch ist es, wenn Sie mit verschiedenen Richtlinienmotionen den Bundesrat zwingen möchten, mehr Geld auszugeben, als er selber schon ausgibt“ (ibid.).

6.2.4.2.2 Staatsrechnung 1988 des Bundes (5. April 1989)

Ziemlich überraschend kommt der Bundesrat im April 1989 in der Botschaft zur Staatsrechnung zum Schluss, dass die öffentliche Hand im vergangenen Jahr restriktiv auf die Konjunkturentwicklung gewirkt hat. Der „Bundeshaushalt [dürfte] eine der konjunkturellen Lage adäquate dämpfende Wirkung auf die Gesamtnachfrage entfaltet haben. Auch die Kantone und Gemeinden werden voraussichtlich insgesamt mit Überschüssen abschliessen“ (3). Kriterium für den Bund ist die Veränderung des Haushaltssaldos, für den Staat insgesamt das Niveau des Saldos. Betrachtet man diese Grössen jedoch genau – ohne mit einem Makromodell der „äusserst komplexen Natur“ (s. Kapitel 6.2.4.2.1) der Wirkungszusammenhänge Rechnung zu tragen – zeigt sich bereits, dass diese Beurteilung der konjunkturellen Wirkung so nicht zutrifft. Was Bund, Kantone und Gemeinden betrifft, konnten 1988 zwar noch Überschüsse ausgewiesen werden. Diese fielen aber trotz einer Verbesserung der konjunkturellen Lage um knapp 500 Mio. Fr. geringer aus als 1987. Beim Bund nahm der Überschuss um 200 Mio. Fr. zu. Diese Verbesserung des Ergebnisses ist aber auf die eidgenössische Versicherungskasse (EVK) zurückzuführen, deren Überschuss um rund 250 Mio. Fr. höher ausgefallen ist als 1987. Der Haushaltssaldo des Bundes (ohne EVK) hat 1988 im Vergleich zu 1987 um 53 Mio. Fr. abgenommen. Die folgende Aussage, der Staat hätte die Nationalbank bei der Konjunktursteuerung unterstützt, ist offensichtlich unzutreffend: „Angesichts der schwierigen Aufgaben, die sich der Schweizerischen Nationalbank bei der Steuerung der Geldmenge vom Herbst 1987, die neuen Liquiditätsvorschriften für Banken und die Neuerungen im Interbankenzahlungsverkehr stellten, dürfte eine tendenziell neutral bis dämpfend wirkende Finanzpolitik eine willkommene Unterstützung dargestellt haben“ (3).

Die Ausgaben lagen um mehr als 600 Mio. Fr. über dem Budget, was allerdings zu einem grossen Teil auf Mehrausgaben im Bereich internationale Beziehungen

zurückzuführen ist (davon knapp 400 Mio. Fr. als Darlehen für die Erweiterte Strukturanpassungsfazilität des IMF).

6.2.4.2.3 Voranschlag 1989 (Oktober bis Dezember 1988)

Am 3. Oktober 1988 veröffentlicht der Bundesrat den Voranschlag für das Jahr 1989. Budgetiert ist ein Ausgabenwachstum von 7 Prozent. Ohne die von der Wirtschafts- und Zinsentwicklung abhängigen Posten soziale Wohlfahrt und Finanzen/Steuern sowie ohne die Ausgaben für internationale Beziehungen beträgt Zunahme hohe 11.4 Prozent. Darin enthalten ist allerdings eine „Entschädigung“ KKW Kaiseraugst AG von 350 Mio. Fr.¹⁵², die wohl nur zu einem geringen Ausmass im Inland Nachfragewirkung entfaltet hat. Ohne diese Entschädigung wachsen die budgetierten Ausgaben noch um 7.7 Prozent. Bei den Einnahmen wird ein Anstieg von 3 Prozent erwartet. Der Haushaltssaldo nimmt von 1219 auf 203 Mio. Fr. ab.

Die konjunkturelle Wirkung des Bundeshaushaltes im Jahre 1989 wird vom Bundesrat als neutral eingeschätzt: „Angesichts der guten Wirtschaftsaussichten sollte der Bundeshaushalt 1989 keine expansiven Wirkungen auf die Volkswirtschaft ausüben“ (5). Zu diesem Schluss gelangt der Bundesrat aufgrund eines von der Verwaltung berechneten Indikators für den Fiskalimpuls (Veränderung des konjunkturbereinigten Haushaltssaldos)¹⁵³. Diese Aussage scheint nur schon vor dem Hintergrund einer erwarteten Zunahme des nominalen BIPs von 4 Prozent (real 1.5 Prozent), dem hohen budgetierten Ausgabenzuwachs und der vergleichsweise verhaltenen Zunahme der Einnahmen schwer nachvollziehbar. Der Bundesrat stellt sich auf den Standpunkt, dass „angesichts der guten Wirtschaftsaussichten [...] der konjunkturpolitischen Ausrichtung und Gestaltung des Budgets 1989 keine primäre Bedeutung zukommt. Im Vordergrund stehen die haushaltspolitischen Zielsetzungen“ (61).

Das Parlament ist hier etwas anderer Ansicht. Das budgetierte Ausgabenwachstum von 7 Prozent wird in Anbetracht der BIP- sowie der Einnahmementwicklung als zu hoch betrachtet. Da dies bereits im Voranschlag 1988 der Fall gewesen war, hat die Nationalratskommission vom Bundesrat verlangt, Kürzungen in der Grössenordnung von 300 Mio. Fr. vorzuschlagen. Dieser Vorschlag wird von der Ständeratskommission unterstützt. Es ging der Kommission darum „ein unmiss-

¹⁵² Diese Entschädigung wurde auf eine Motion von Nationalräten um den Motor-Columbus-Verwaltungsrat und SVP-Politiker Blocher beschlossen (KUPPER 2003).

¹⁵³ Zum Konzept des Fiskalimpulses s. LAMPART/FRICK 2004.

verständliches Zeichen zu setzen. Die Erhaltung des Haushaltgleichgewichtes auf längere Sicht hat erste Priorität“ (Kommissionssprecher Fehr, SP; AB NR 1988: 1580). Zudem drohe das Ziel einer Stabilisierung der Staatsquote bei 10 Prozent verfehlt zu werden. Der Bundesrat leistete dieser Aufforderung Folge und schlug am 2. November 1988 zuhanden der Kommission Ausgabenkürzungen von 277 Mio. Fr. vor. Das Vorgehen, den Bundesrat im Rahmen der Kommissionssitzungen zum Budget zu weiteren Kürzungen „einzuladen“, sollte nach Kommissionsmeinung jedoch eine Ausnahme darstellen. Einerseits deshalb, weil die Verwaltung – so die Einschätzung der Kommission – dieses Vorgehen im Budgetierungsprozess zu antizipieren beginnt und so „Polster“ einbaut und andererseits, weil dieses „Verfahren nur dann glaubwürdig sein kann, wenn wir selbst – das Parlament – davon absehen, bei unzähligen Gelegenheiten Ausgaben zu beschliessen, die über die Anträge des Bundesrates hinausgehen“ (ibid.). Kommissionssprecher Fehr weist insbesondere darauf hin, dass es sich „beim unbefriedigenden Budgetergebnis 1989 nicht bloss um eine momentane Eintrübung“, sondern um eine „Tendenz“ handelt. Das Ausgabenwachstum beträgt über die Planungsperiode im Durchschnitt bereits 4.6 Prozent, obwohl für die 1990er Jahre „grosse Aufgaben“ anstehen, welche „sich bis heute noch kaum in der Finanzplanung niedergeschlagen haben“ (AB NR 1988: 1581). Der Kommissionssprecher des Ständerates, Schönenberger (CVP), macht geltend, dass die Ausgabenkürzungen von 277 Mio. Fr. „Ausnahmecharakter“ haben müssen. „Zusätzlicher haushaltspolitischer Spielraum soll längerfristig vielmehr durch eine Lockerung der gesetzlichen und faktischen Bindungen angestrebt werden“ (AB SR 1988: 854). Zudem soll das Parlament sich künftig besser an die Anträge des Bundesrates halten.

Neben den Zielen des Haushaltsausgleichs und der Stabilisierung der Staatsquote war die Stabilisierung der konjunkturellen Entwicklung in der Debatte ein Nebenschauplatz. Die diesbezüglichen Aussagen des NR-Kommissionssprechers fallen widersprüchlich aus. Zitiert werden die Berechnungen des Bundesrates, wonach der Haushalt für 1989 „praktisch konjunkturneutral“ ausfallen dürfte, „was angesichts der Wirtschaftslage sicher zu begrüssen ist“. Gleichzeitig betont Fehr aber, dass „in Zeiten wirtschaftlicher Prosperität aufgrund anerkannter finanzpolitischer Grundsätze eigentlich Überschüsse erzielt werden“ müssten. „Nur so verfügen wir zu gegebener Zeit über den Spielraum, um antizyklische Massnahmen zu ergreifen“ (AB NR 1988: 1581). Gemäss Auffassung der Kommission ist die laufende Budgetdebatte jedoch nicht der geeignete Ort, um kurzfristig Massnahmen zu ergreifen. Der Spielraum sei in der kurzen Frist zu eng, da ein grosser Teil der Bun-

desausgaben „gesetzlich, vertraglich oder faktisch gebunden“ und somit dem Budget entzogen ist. „Wir werden also dem Mut haben müssen, gesetzliche Bindungen zu lockern, [...] um mehr politischen Spielraum zu gewinnen“ (AB NR 1988: 1581). Doch bei all diesen Schwierigkeiten soll gemäss Auffassung der Kommission nicht aus den Augen verloren werden, dass „unser Staatshaushalt“ im internationalen Vergleich „befriedigend dasteht“ (ibid.).

Im Ständerat stösst die die Budgetdebatte auf geringes Interesse. Sie findet, so der Kommissions-Berichterstatter Schönenberger, „vor leeren Stühlen“ (AB SR 1988: 853) statt. Es gibt eine kurze Detailberatung. Fraktionserklärungen werden keine abgegeben.

Anders im Nationalrat: Heftige Opposition gegen das Budget kommt vor allem von den Grünen. Nationalrat Brélaz (GP, VD) stellt einen Rückweisungsantrag mit der Aufforderung an den Bundesrat, ein Budget vorzulegen, in dem die Ausgaben nicht stärker wachsen als das BIP: Weiter fordern die Grünen eine Reduktion der budgetierten Ausgaben im Nationalstrassenbau um 400 Mio. Fr. Verwiesen wird auch auf Forderungen der Gewerkschaft GBH vom 24. Oktober 1988 nach konjunkturdämpfenden Massnahmen im öffentlichen Bau. GP-Nationalrat Thür: „Angesichts der gegenwärtigen Überhitzung der Konjunktur verstand man diese Ausgabenpolitik des Bundes auch in Kreisen nicht, welche unserer Wachstumsphilosophie sonst keineswegs kritisch gegenüberstehen.“ Dieses Budget würde sich „gewiss in beachtlichem Ausmass konjunkturanheizend auf unsere Wirtschaft“ (AB NR 1988: 1590) auswirken. Allerdings ist diese Sorge um die realwirtschaftliche Entwicklung weniger einer Konjunkturüberlegung entsprungen. Vielmehr wird das Wirtschaftswachstum als solches in Frage gestellt: „Wir“ können „unsere ökologischen Probleme nur bewältigen [...], wenn wir umgekehrt bereit sind, von der seit Jahren praktizierten Wachstumsideologie wegzukommen“ (AB NR 1988: 1590). NR-Kommissionssprecher Fehr wie Bundesrat Stich empfehlen Ablehnung. Erstens würden sich verschiedene grössere Projekte bereits im Bau befinden. Zweitens liege die Bauherrschaft bei den Kantonen und nicht beim Bund. Beide Anträge der Grünen werden abgelehnt. Der Zürcher FDP-Nationalrat und Direktor der Wirtschaftsförderung, Reich, findet „die Grundidee, wonach das Ausgabenwachstum im Gleichschritt zum BIP bleiben müsse und jedenfalls nicht darüber hinaus gehen dürfe, im Ansatz eigentlich richtig“ (AB NR 1988: 1585). Da der grösste Teil der Ausgaben aber gesetzlich gebunden sei, wäre der Antrag Brélaz nicht realisierbar. Carobbio (SP, TI) stimmt im Namen der SP-Fraktion Brélaz insofern zu, als dieser die Überhitzung im Bausektor bekämpfen will. Linearen Kürzungen steht die SP-

Fraktion aber ablehnend gegenüber. Uchtenhagen (SP, ZH) wirft Brélaz vor, er würde mit seiner Forderung einer generellen Ausgabenkürzung „Reagan-Politik“ (AB NR 1988: 1592) betreiben. Einsparungen im Budget sollten politisch motiviert sein.

Insgesamt taxiert die SP-Fraktion das Budget als „*relativement satisfaisant*“ (AB NR 1988: 1585). Einwände werden aber namentlich gegen die steigenden Rüstungsausgaben vorgebracht. Die SP beantragt eine Kürzung. Diese wird aber abgelehnt. Kritisiert wird, dass die Ausgaben tendenziell stärker wachsen als die Einnahmen, was ein strukturelles Ungleichgewicht zur Folge haben wird. Dieses Ungleichgewicht sollte im Rahmen der Revision der Bundesfinanzordnung beseitigt werden. Die SP-Fraktion sieht zusätzliches Einnahmepotenzial bei Gruppen, welche bisher vom Steuersystem privilegiert wurden (neue Besteuerung von Finanz- und Dienstleistungstransaktionen).

Die FDP-Fraktion stimmt dem Budget zu, stösst sich jedoch ebenfalls am Ausgabenwachstum. „Der Trend des Budgets 1989 darf ganz einfach nicht hingenommen werden“ (AB NR 1988: 1584), nicht zuletzt auch deshalb, weil das Ausgabenwachstum nach den Nachtragskrediten noch stärker ausfallen könnte. Kurzfristig ist der Kürzungsspielraum jedoch gering. Die Kommission hat sich vorgenommen, „zunächst einmal den Komplex der gebundenen Ausgaben genauer zu untersuchen und abzuklären, ob wir dort nicht etwas mehr Spielraum herauswirtschaften können“ (AB NR 1988: 1585). Er hegt allerdings die Befürchtung, dass die notwendigen Diskussionen aus Terminnot nicht geführt werden können. Grundsätzlich würden sich Phasen der Hochkonjunktur anbieten für Sparmassnahmen. „Die Einnahmen/Ausgabenschere, wie sie vom Präsidenten der Finanzkommission in Erinnerung gerufen worden ist, ist in solchen Zeiten im Grunde genommen unverantwortlich“ (AB NR 1988: 1585).

Gemäss dem Sprecher der CVP-Fraktion des Nationalrats, Cotti (TI), hat sich die Finanzlage im Vergleich zu 1988 verändert: „La situation n'est pas inquiétante, à proprement parler, mais elle est certainement moins satisfaisante“ (AB NR 1988: 1586). Die Ausgaben wachsen schneller als das BIP. „La réalité, dans les années à venir, pourrait être pire que ce que l'on prévoit, avec des répercussions négatives pour les finances publiques“ (AB NR 1988: 1587). Das Budget sollte deshalb „plus proche de la réalité“ sein. Bei den von der Finanzkommission gewünschten Kürzungen handelt es sich nicht um antizyklische Massnahmen. Dafür ist deren Umfang zu klein. „Il s'agit plutôt de manifester par des faits concrets la volonté de tenir la situation sous contrôle“ (ibid.).

Die SVP-Fraktion nimmt „mit Genugtuung vom Voranschlag 1989 Kenntnis“. Der Ausgabenzuwachs von 7 Prozent wird als „alarmierend“ bezeichnet. „Sowohl letztes wie dieses Jahr [wird] der allgemein anerkannte Grundsatz verletzt [...], nach dem die Kurve der Bundesausgaben gleich verlaufen soll wie jene des Bruttosozialinlandproduktes [sic]. Dadurch wird die Staatsquote wachsen“ (AB NR 1988: 1588). Die Kürzungsmassnahmen von Kommission/Bundesrat werden unterstützt: „Lieber heute die eher harmlosen Kürzungen akzeptieren, als in zwei, drei Jahren wieder eine lineare Kürzung durchzuspielen“ (ibid.). Nationalrat Fischer-Hägglingen weist in Zusammenhang mit den Ausgabenkürzungen auf die Grenzen eines Milizparlamentes im Budgetprozess hin: „Nur wer alle Informationen über einen Budgetposten kennt, kann entsprechend handeln. Über diese Informationen verfügen der Bundesrat und die Verwaltung in weit grösserem Umfang als die Finanzkommission“ (ibid.). Zum Budgetierungsprozess sind von der Finanzdelegation im letzten Bericht grundsätzliche Überlegungen gemacht worden, beispielsweise ob sich das Parlament „auf alle Zeiten mit einer blossen Kontrollfunktion zufrieden geben und faktisch auf jede gestaltende Mitwirkung in der Budgetpolitik verzichten wolle“ (ibid.). Schliesslich liege die „abschliessende Budgetgewalt unbestrittenermassen beim Parlament“. Die Finanzkommissionen der beiden Räte haben sich deshalb vorgenommen, sich anlässlich des nächsten finanzpolitischen Seminars „eingehend über diese Problematik [zu] unterhalten“ (ibid.).

Finanzminister Stich gibt sich, was sein persönliches Urteil über den Voranschlag betrifft, leicht bedeckt. Zweifel, ob er persönlich mit dem Budget zufrieden sei, „sind sicher berechtigt“ (AB NR 1988:1595). Ein Budget, welches „zwar in der Finanzrechnung mit einem Einnahmenüberschuss, aber in der Gesamtrechnung mit einem Defizit abschliesst [...], kann einen Finanzminister bei einer solchen Hochkonjunktur nicht restlos zufrieden stellen. Die Entwicklung ist zwar sicher nicht dramatisch, aber sie gibt zu Sorgen Anlass“ (ibid.). Die Kritik des starken Ausgabenwachstums gibt Stich an das Parlament zurück. Er zählt exemplarisch Beschlüsse auf, in denen das Parlament die Ausgaben im Vergleich zu den Anträgen des Bundesrates aufgestockt hat (nicht-werkgebundene Strassenbeiträge, Bahn 2000 u.a.). Im laufenden Voranschlag lehnt er jedoch weitergehende Ausgabenkürzungen als diejenigen, welche vom Bundesrat zuhanden der Kommission vorgeschlagen wurden, ab. Solche würden „dazu führen, dass man eingegangene Verpflichtungen nicht einhalten kann“ (ibid.). Die konjunkturellen Wirkungen des Bundeshaushaltes dürften gemäss Stich nicht überschätzt werden. Der Bund tätigt „nicht in sehr grossem Umfange eigene Investitionen“ (ibid.). Das Problem, dass die

Ausgaben stärker steigen als die Einnahmen, sei aus einer längerfristigen Perspektive nicht mit Ausgabenkürzungen zu korrigieren, „denn wenn man das auf die Dauer so korrigieren möchte, müsste der Bund schlicht und einfach Ausgaben abbauen und Aufgaben nicht mehr erfüllen. Ich glaube nicht, dass wir hier Erfolg haben“ (ibid.). Finanzminister Stich drängt deshalb auf die Revision der Finanzordnung. „Wir müssen uns beeilen, dass wir hier rechtzeitig dazu kommen, unseren Haushalt neu zu gestalten. Neu gestalten heisst nicht, mehr Einnahmen zu erzielen. Wenn wir die heutigen Einnahmen real erhalten können, sollte das genügen; wir müssen es aber tun, bevor wir Defizite haben“ (AB NR 1988: 1596).

6.2.4.2.4 Voranschlag 1989 des Kantons Zürich (Ende September bis Dezember 1988)

Der Zürcher Regierungsrat verabschiedet am 28. September 1988 zuhanden des Kantonsrats einen Voranschlag für 1989. Der budgetierte Aufwand in der laufenden Rechnung beläuft sich auf 7265 Mio. Fr. Im Vergleich zum Voranschlag 1988 bedeutet dies eine Zunahme von 4.7 Prozent. Gleichzeitig wird mit einem Ertrag von 7180 Mio. Fr. gerechnet. Die laufende Rechnung weist einen Aufwandüberschuss von 85 Mio. Fr. auf. In der Investitionsrechnung budgetiert der Regierungsrat 977 Mio. Fr. Einnahmen und 158 Mio. Fr. Ausgaben. Dieses Budget wird vom Regierungsrat im „Novemberbrief“ revidiert. Der Aufwandüberschuss in der laufenden Rechnung nimmt um 7.8 Mio. Fr. ab, während bei den Investitionen Mehrausgaben von 62 Mio. Fr. eingestellt werden. Dies nachdem im Voranschlag 1988 fürs Vorjahr noch Investitionsausgaben von 982 Mio. Fr. vorgesehen waren (Zunahme 1989 gegenüber 1988: +5.6 Prozent).

Die Finanzkommission des Kantonsrates will den Aufwand im Vergleich zum Voranschlag des Regierungsrates senken. Sie beantragt eine lineare Kürzung des Sachaufwandes um 5 Prozent sowie eine Reduktion des Unterhalts im Hoch- und Tiefbau um 10 Prozent. Kommissionssprecher Bosshard (SP) macht vier Gründe für den Kürzungsantrag beim Sachaufwand geltend. 1. Der Finanzplan 1988–93 sieht für 1989 einen Ertragsüberschuss von 10 Mio. Fr. vor, 2. das Finanzhaushaltsgesetz verlangt eine mittelfristig ausgeglichene Rechnung, 3. die Prognose für den Staatssteuerertrag ist unsicher, 4. die Ausgaben bei einzelnen Sachgruppen, namentlich beim Sachaufwand, sind in den letzten Jahren übermässig angestiegen. Bei der Kürzung der Investitionsausgaben hingegen stehen gemäss Kommissionssprecher Bosshard konjunkturelle Überlegungen im Vordergrund. „Um in der heutigen Phase der überhitzten Baukonjunktur die Beanspruchung der Bauindustrie nicht noch mehr zu verstärken, haben wir uns entschlossen, die Unterhaltspositio-

nen im Hoch- und Tiefbau um 10 Prozent zu kürzen“ (PROTOKOLL DES KANTONSRATES FÜR DIE AMTSPERIODE 1987 BIS 1991: 5247). Der Fehlbetrag der laufenden Rechnung beträgt nach den Kürzungen neue 47 Mio. Fr. Die Nettoinvestitionen reduzieren sich um 26 auf 855 Mio. Fr.

FDP-Fraktionssprecher Wehrli befürwortet die vorgeschlagenen Kürzungen „In dieser Situation und angesichts der guten Wirtschaftslage, der kleinen Teuerung und nicht zuletzt auch angesichts des positiven Finanzplanes wäre die Finanzkommission ihrer Pflicht nicht nachgekommen, ja sie hätte fahrlässig gehandelt, wenn sie nicht mit dem Rotstift über den Voranschlag 1989 gegangen wäre“ (5251). Dem Regierungsrat wirft er vor, dass er im Gegensatz zum Bundesrat nicht auf das Kürzungsbegehren der Finanzkommission eingegangen ist und selber konkrete Abstriche am budgetierten Aufwand vorgenommen hat. Die lineare Kürzung ist eine „Minimallösung“. Die Finanzkommission zielte ursprünglich auf einen Ausgleich der laufenden Rechnung.

In den vielen der folgenden Voten wird die beantragte lineare Kürzung des Sachaufwandes als eine unbefriedigende Lösung bezeichnet. Dass die Finanzkommission eine lineare Kürzung vornahm, „ist vor allem auf die knappe ihr zur Verfügung stehende Zeit und die dadurch beschränkten Kontrollmöglichkeiten einer Milizkommission zurückzuführen. Sie wollte damit ein Zeichen gegenüber der Regierung und der Verwaltung setzen“ (SP-Sprecher Fuchs, 5256). Die lineare Kürzung ist unbefriedigend und bestraft die Amtsstellen, welche diszipliniert budgetieren. Doch eine Kontrolle der einzelnen Verwaltungsabteilungen liege jenseits der Möglichkeiten eines Milizparlamentes. „In Einzelposten hineingehen, die einzelnen Direktionen und die Abteilungen untersuchen, um dort herauszufinden, wo man Kürzungen vornehmen kann“ ist Aufgabe der Regierung, so FDP-Kantonsrat Boesch (5259).

Was die konjunkturellen Aspekte betrifft, weist Boesch darauf hin, dass sich die konjunkturellen Überhitzungserscheinungen nicht nur auf die Bauwirtschaft beschränkten. „Wir haben auch bei andern Ausgabeposten in der Finanzkommission einhellig die Auffassung gehabt, dass wir auch hier vor einem überhitzten Markt stehen, zum Beispiel bei der EDV-Beratung, und dass es notwendig ist, die Nachfrage besser zu staffeln, dass aus der Nachfrage nach diesen Leistungen nicht zusätzliche wirkliche Leistungen entstehen, sondern allenfalls Preissteigerungen in einem bereits angespannten Markt“ (5260). Im Namen der Grünen plädiert Kantonsrat Bisig weitergehende Kürzungen bei den Investitionen: „Aus konjunkturpolitischen Gründen soll der Staat in der aktuelle überhitzten Baukonjunktur die

Nachfrage drosseln. [...] Wir meinen, die Regierung solle vor allem Neubauten zurückstellen“ (5258).

Regierungsrat Stucki verteidigt den Voranschlag des Regierungsrates und kritisiert den Antrag einer linearen Kürzung der Finanzkommission als „zu undifferenziert. Die Budgetierung ist ein Prozess, der sich über Monate erstreckt und in dem die Eingaben der Ämter und Direktionen eingehend und sorgfältig geprüft und, wo dies möglich ist, auch gekürzt werden. So wurden bereits in der internen Budgetbereinigung vom August dieses Jahres auf Verwaltungsstufe bei den meisten Sachaufwandkonti lineare Kürzungen von 5 bis 10 Prozent vorgenommen“ (5273). Die Steuereinnahmen seien zudem eher zurückhaltend veranschlagt, so dass mit Mehrerträgen gerechnet werden kann. Die konjunkturellen Vorbehalte der Finanzkommission teilt er nicht. Die Wirkung der beantragten Kürzung bei den Investitionen sei marginal: „Im Prinzip ist eine Zurückhaltung der Aufträge der öffentlichen Hand bei Überhitzungserscheinungen richtig. Man wird sich aber fragen müssen, ob es sinnvoll ist, zum Beispiel Hochbauinvestitionen zu kürzen in der Erwartung, ein antizyklisches Verhalten des Staates allein habe auf die Baukonjunktur eine Wirkung, obwohl wir uns bewusst sein müssen, dass die Kürzung weniger als 1 Prozent der gesamten Hochbauinvestitionen von Staat, Gemeinden, Bund und Privaten im Kanton Zürich ausmacht. Da müssen wir uns fragen, ob überhaupt eine Wirkung erzielt werden kann“ (5274). Was das Ausgabenwachstum im Allgemeinen betrifft, wirft er dem Kantonsrat mangelnde Disziplin vor. „Das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit, das bisher einen verhältnismässig geringen Staatsanteil ermöglicht hat, sollte deshalb nicht nur verbal, sondern auch im Handeln bekräftigt werden. [...] Man sollte nicht nur vom Sparen reden im Zusammenhang mit dem Voranschlag im Dezember, sondern eben das ganze Jahr hindurch, wie es der Regierungsrat tut und immer wieder versucht, aber nicht immer erfolgreich ist mit dieser Zielsetzung, wie dies auch in Ihrem Rat der Fall ist. Wir sollten dem echten Sparen während des Jahres mehr Raum geben“ (5276). Für dieses Votum handelt er sich jedoch Vorwürfe vom Parlament ein. Die Regierung würde den Zuwachs beim Sachaufwand zu wenig ernst nehmen. FDP-Vertreter Bolli: „Es tut mir leid, aber ich habe im Eintretensvotum“ des Finanzdirektors „ein Signal vermisst, dass er diesen überproportionalen Zuwachs des Sachaufwandes ernsthaft beachtet und sich damit befasst. Er hat eigentlich nur darauf hingewiesen, das liege ja im Durchschnittswert. [...] Wie sie danach trachten wollen, dass dieser Sachaufwand sich nicht weiter nach oben entwickelt, dazu habe ich von Ihnen, wenn ich nicht irre, eigentlich nichts gehört“ (5281).

In der Abstimmung wird die lineare Kürzung des Sachaufwandes mit 66 zu 77 Stimmen abgelehnt. Die zehnprozentige Kürzung beim Unterhalt von Hoch- und Tiefbauten hingegen wird mit 50 zu 42 Stimmen angenommen.

6.2.4.3 Defizitprognosen prägen finanzpolitische Debatte im Jahre 1989

Zentrales Thema in der finanzpolitischen Debatte in der Schweiz im Jahre 1989 ist der Haushaltsausgleich. Für die bevorstehenden Jahre zeichnen sich immer deutlicher rote Zahlen ab. Uneinigkeit herrscht allerdings weiterhin darüber, ob diese Ungleichgewichte schwergewichtig einnahmen- oder ausgabenseitig abzubauen sind. Für den Bundesrat hat die Reform der Finanzordnung hohe Priorität.¹⁵⁴ Der Vorort hingegen bekräftigt seine Forderung nach Ausgabenkürzungen und Steuererleichterungen. Er kann „die Zielsetzung eines ausgeglichenen Bundeshaushaltes [...] durchaus unterstützen. [...] Priorität muss einer massvollen Ausgabenentwicklung zukommen. Eine gut kontrollierte, moderate Ausgabenentwicklung ist ein wesentliches finanzpolitisches Ziel; wird es durchgesetzt, entsteht vermehrt Spielraum für steuerliche Erleichterungen, ohne dass eine Kompensation zur Bedingung gemacht wird. Umgekehrt trägt eine Politik der knappen Kasse wirkungsvoll zu Zurückhaltung bei Ausgabenbeschlüssen bei. Es ist zu hoffen, dass bei den parlamentarischen Beratungen über die Neue Finanzordnung in diesem Sinn noch Korrekturen angebracht werden; Einnahmenminderungen in beschränktem Ausmass lassen sich ohne weiteres verantworten“ (Jahresbericht 1988/89 vom August 1989: 30). Die FDP gibt im März bekannt, dass sie mittel- und langfristig die Abschaffung der direkten Bundessteuer anstreben würde (GUEx 1998: 162). Die konjunkturelle Überhitzung der Wirtschaft bleibt zwar ein Thema in der finanzpolitischen Diskussion, ist aber nicht zuletzt aufgrund der sich abzeichnenden Defizite von untergeordneter Bedeutung.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Am 5. Juni 1989 veröffentlicht der Bundesrat die entsprechende Botschaft. Er schlägt u.a. eine Modernisierung der WUST vor (Beseitigung der *Taxe occulte*, selektive Ausdehnung der WUST auf den Dienstleistungsbereich etc.). Die zeitliche Befristung der Kompetenz zur Erhebung von Steuern in der Verfassung soll aufgehoben werden.

¹⁵⁵ Unter dem Titel „nicht unproblematische Hochkonjunktur“ präsentiert die Wirtschaftsförderung am 7. August 1989 Vorschläge, wie dieser Situation zu begegnen sei. „Die schweizerische Volkswirtschaft läuft gegenwärtig auf Hochtouren. Die Anzeichen hierfür liegen in der lebhaften Gesamtnachfrage, der hohen Kapazitätsauslastung der Industrie, im ausgeprägten Beschäftigungswachstum bei leergefegten Arbeitsmärkten und in der anziehenden Teuerung“. Ziel der „staatlichen Instanzen“ soll es sein, möglichst viel Produktionskapazität (Arbeit und Kapital) zu mobilisieren. „Beim Faktor Arbeit betrifft dies ein praxisorientiertes Aus- und Weiterbildungswesen, eine wirtschaftsfreundliche Zulassung ausländischer Arbeitskräfte im Rahmen des Stabilitätsziels und eine flexiblere, dem wirtschaftlichen Wandel angemessene

6.2.4.3.1 Staatsrechnung 1989 des Bundes (Botschaft vom 4. April 1990)

Gemäss der Botschaft des Bundesrates vom 4. April 1990 zeigt die Staatrechnung 1989 „noch ein befriedigendes Bild“ (7). Die „Schönwetterperiode der Bundesfinanzen“ neigt sich allerdings dem Ende zu. Auch für die Kantone und Gemeinden bahnen sich schwierigere finanzielle Verhältnisse an. „Das Ringen um die Verteilung der knappen öffentlichen Finanzen dürfte deshalb zu Beginn der neunziger Jahre auf sämtlichen Ebenen wieder härter werden“ (8). Die Ausgaben waren rund 100 Mio. Fr. geringer als budgetiert. Die Budgetüberschreitungen bei der Landwirtschaft und den internationalen Beziehungen konnten durch Minderausgaben in anderen Politikbereichen kompensiert werden.

Überraschend ist – wie bereits in der Rechnung 1988 – die Einschätzung des Bundesrates, was die konjunkturelle Ausrichtung der Finanzpolitik betrifft: „Die durch die öffentliche Hand im Rechnungsjahr erzielten Überschüsse dürften sich auf die Gesamtnachfrage tendenziell dämpfend ausgewirkt haben, was in Anbetracht der rekordhohen Kapazitätsauslastung der Wirtschaft und der damit verbundenen Überhitzungserscheinungen als erwünscht zu betrachten ist“ (3). Zwar hat der Schweizer Staat (Bund, Kantone und Gemeinden) im Jahre 1989 noch einen Überschuss ausgewiesen. Doch dieser fiel mit rund 300 Mio. Fr. deutlich geringer aus als das Vorjahresergebnis. 1988 hatte noch ein Einnahmenplus von etwas über 1.5 Mrd. Fr. resultiert. Dies obwohl sich die konjunkturelle Lage gegenüber dem Vorjahr nochmals etwas verbessert hat.

6.2.4.3.2 Voranschlag 1990 des Bundes (Oktober/Dezember 1989)

Am 2. Oktober 1989 legt der Bundesrat seinen Voranschlag für 1990 vor. Budgetiert ist ein Überschuss von 474 Mio. Fr. Die Ausgaben sollen „trotz einschneidenden Abstrichen an den Budgeteingaben der Departemente“ (Botschaft zum Voranschlag 1990: 4) mit 8.3 Prozent zunehmen. Dieser Ausgabenzuwachs gibt „zu ernsthafter Besorgnis Anlass“. Ursache dieses Anstiegs sind nach den Worten des Bundesrates „finanzpolitische Sündenfälle“, die „nur sehr beschränkt durch Kreditkürzungen bei der Budgetbearbeitung wettgemacht werden können“ (5). Der Anteil der gebundenen Ausgaben sei dazu zu gross. Bereinigt um die Aufgabengebiete in-

rechtliche Regelung von Arbeitsverhältnissen. [...] Beim Faktor Kapital sind vermehrt angebotsorientierte staatliche Regelungen vor allem im steuerlichen Bereich (Abbau direkter steuerlicher Belastungen und Eliminierung der *Taxe occulte*) notwendig“. Die Nationalbank soll mit „striktter Geldmengensteuerung und erhöhtem Zinsniveau die teilweise überbordende Nachfrage“ dämpfen.

ternationale Beziehungen, soziale Wohlfahrt sowie Finanzen/Steuern beträgt der budgetierte Ausgabenzuwachs 5.9 Prozent.

Was die Einschätzung des Bundesrates im Hinblick auf die konjunkturellen Wirkungen der Finanzpolitik des Bundes betrifft, hat sich diese im Vergleich zum Budget 1989 etwas geändert. Zwar geht die Landesregierung nach wie vor davon aus, dass die konjunkturelle Wirkung des Bundeshaushaltes „nahezu neutral“ (68) ist. Der in der Botschaft ausgewiesene strukturelle Haushaltssaldo verändert sich nur unwesentlich. Differenzierter sind aber die Aussagen zur Bautätigkeit. Für die Schweizer Bauwirtschaft wird eine „Überhitzung“ konstatiert, die vor allem vom industriell-gewerblichen Bau herrührt. Der Bundesrat stellt sich auf den Standpunkt, dass der Bund „eine Dämpfung der Baunachfrage in der gegenwärtigen Situation nicht herbeiführen“ (70) kann. Die Argumentation stützt sich darauf, dass der Anteil des Bundes an den gesamten Bauinvestitionen zu gering sei. Zudem würde sich die Bautätigkeit bereits von sich aus, ohne zutun des Bundes, beruhigen: „Eine konjunkturell begründete Zurückhaltung des Bundes bei der Realisierung seiner notwendigen Bauinvestitionen ist auch insofern nicht angebracht, als 1990 ohnehin mit einer Normalisierung der dynamischen Baukonjunktur zu rechnen ist. [...] Würde die öffentliche Hand ihre Baunachfrage im kommenden Jahr drosseln, so könnte sich dies leicht prozyklisch auswirken“ (70). Im zusammen mit dem Voranschlag 1990 publizierten Bericht Finanzplan 1991 und den Haushaltsperspektiven 1992/93 weist der Bundesrat auf die anhaltende Scherenbewegung zwischen Einnahmen und Ausgaben hin. Es besteht ein „Trend in die roten Zahlen“. Besorgt zeigt sich der Bundesrat auch über die Entwicklung der Staatsquote. Diese könne unter den getroffenen Annahmen „noch knapp unter zehn Prozent gehalten werden, [was] angesichts der angenommenen zukünftigen Wirtschaftslage als problematisch zu bezeichnen [ist]. In Zeiten der Hochkonjunktur müsste die Staatsquote reduziert werden können, um bei einer möglichen Rezession über den notwendigen Spielraum für nachfragestützende Massnahmen verfügen zu können“ (93).

Die Budgetdebatte in den Räten vom 28. bis 30. November 1989 gleicht einem Schwarzpeter-Spiel. Die Finanzkommissionen kritisieren den starken Ausgabenzuwachs von 8.3 Prozent und den für eine Hochkonjunkturphase und für ein gerades Jahr geringen Überschuss im Voranschlag zur Finanzrechnung von knapp einer halben Mrd. Fr. Die Ständeratskommission wollte die budgetierten Ausgaben um 1.5 Prozent kürzen. Doch der Bundesrat weigerte sich, entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Die Kommissionen beschlossen daher, in eigener Regie Abstriche bei den Ausgaben vorzunehmen. Die NR-Kommission beispielsweise entschied sich

bei Stichentscheid des Präsidenten dafür, zusätzliche, über den Voranschlag hinaus gehende Ausgabenkürzungen in der Grössenordnung von 400 Mio. Fr. vorzunehmen.: „Dieser Weg wurde u.a. daher eingeschlagen, weil der Bundesrat nicht bereit war, wie vor Jahresfrist am bereits verabschiedeten Budgetentwurf selber Korrekturen vorzunehmen [...] Die Mehrheit brachte insofern dafür Verständnis auf, als das Parlament nicht selten im Laufe des Jahres ausgabenwirksame Beschlüsse fasst, die über die bundesrätlichen Anträge hinausgehen“ (NR-Kommissionspräsident Fehr, SP; AB NR 1989: 1898). Tatsächlich resultierten schliesslich Einsparungen im Vergleich zum Voranschlag von knapp 280 Mio. Fr. Die ständerätliche Kommission trug Kürzungsvorschläge von über 256 Mio. Fr. zusammen. Nach der Schlussabstimmung in den Räten resultierten schliesslich Minderausgaben im Vergleich zur Botschaft des Bundesrates von 243 Mio. Fr. Das Ausgabenwachstum betrug nun noch 7.4 Prozent (4.5 Prozent ohne soziale Wohlfahrt, Finanzen/Steuern, internationale Beziehungen).

Mit der Weigerung, weitere Ausgabenkürzungen vorzuschlagen, scheint der Bundesrat gewisse erzieherische Wirkung erzielen zu wollen. Das Parlament soll diszipliniert werden. Finanzminister Stich: „Der Bundesrat ist in diesem Jahr zur Auffassung gelangt, er hätte das, was ihm zuzumuten sei, bereits gekürzt. [...] Deshalb wollten wir diesen Antrag nicht entgegen nehmen, und statt dessen ihnen, dem Parlament, überlassen, selber Prioritäten zu setzen. [...] Vielleicht ist es gut, das wieder einmal durch zu exerzieren. Vielleicht haben sie dann mehr Verständnis im Verlaufe des Jahres, dass Sie nicht ganz alles Mögliche und Unmögliches von diesem Staat verlangen können. Denn die Eidgenossenschaft sollte nicht zu einem Selbstbedienungsladen werden, wo man am Ausgang auch noch die Kasse vergisst!“ (AB NR 1989: 1908).

Weitgehend Konsens herrscht bei den Nationalratsfraktionen über die prozyklische Wirkung dieses Voranschlags. Das kräftige Ausgabenwachstum wird die konjunkturellen Überhitzungsphänomene weiter verstärken. Diese Schlussfolgerung findet sich nicht nur im, von den entsprechenden Äusserungen des Bundesrates in der Botschaft abweichenden, Votum von Finanzminister Stich im Nationalrat – „dieses Budget hat meines Erachtens einen grossen Nachteil, weil es für die Konjunktur nicht gut ist. Es ist ein Budget, das die Konjunktur eher noch anheizt, statt sie zu dämpfen“ (AB NR 1989: 1907) – oder im Ständerat – „wir [leben] in einer Situation der Überhitzung“ und „pflegen im Wesentlichen noch immer eine prozyklische Politik“ (AB SR 1989: 644). Auch die Fraktionssprecher Hafner (Grüne), Jaeger (LDU/EVP) – „kann ein solches Budget in einer konjunkturellen Situation, wie wir

sie heute haben, überhaupt akzeptiert werden? Diese Frage [...] ist auch in unserer Fraktion [...] mit einem klaren Nein beantwortet worden" (AB NR 1989: 1902) –, Züger (SP) u.a. kritisieren dies. Nach Verabschiedung des Voranschlags warnt Bundesrat Stich, „dass wir die ganze Konjunkturpolitik der Nationalbank überlassen. Alles muss sich auf dem Zinssektor abspielen, weil wir es versäumen, eine vernünftige Finanz- und Fiskalpolitik zu betreiben" (2156). Auch im Ständerat ist man sich bewusst, dass die hohe konjunkturelle Anspannung durch die Ausgaben des Bundes weiter verstärkt zu werden droht. Der Kommissionssprecher Ducret (FDP): „Nous pensons que, dans la surchauffe relative que nous connaissons, il n'est pas bon que les pouvoirs publics ajoutent encore de trop forts investissements" (AB SR 1989: 640).

Kritisiert wird weiter, dass der Handlungsspielraum für Phasen mit konjunktureller Unterauslastung vergeben wird. Gemäss dem NR-Kommissionspräsidenten Fehr müsste die Staatsquote „die als obere Grenze geltende 10-Prozent-Marke" in einer Hochkonjunkturphase deutlich unterschreiten. „Nur so kann der nötige Handlungsspielraum für wirtschaftlich schlechtere Zeiten und auch für die Bewältigung nicht vorhersehbarer Entwicklungen gewonnen werden" (AB NR 1989: 1898).

Betont wird jedoch in der Debatte immer wieder, dass durch den hohen Anteil von gebundenen Ausgaben die kurzfristig, im Rahmen der Budgetierung realisierbaren Kürzungsmöglichkeiten sehr begrenzt seien. Vielmehr müssten in der laufenden Arbeit des Parlaments, also etwa beim Beschliessen neuer Staatsaufgaben, den Auswirkungen auf die Staatsfinanzen besser Rechnung getragen werden. Kommissionspräsident Fehr dazu: „Es genügt eben nicht, nur bei der Beratung des Budgets über die finanziellen Auswirkungen zu sprechen. Das Budget reflektiert, was alles beschlossen worden ist im Laufe eines Jahres oder sogar vieler Jahre. Von daher kann man eben auch nicht die erwünschten Korrekturen kurzfristig mit Blick nur auf ein Jahr vornehmen" (AB NR 1989: 1907).

Rückweisung des Budgets fordern die Kommissionsmitglieder (Theo) Fischer und Blocher (SVP), Eisenring (CVP) sowie die Fraktion der Grünen. Der Voranschlag sei, so die Grünen, ungesetzlich. Gemäss Finanzhaushaltgesetz müsse der Bund auf Dauer eine ausgeglichene Rechnung aufweisen. Ferner sei der Konjunktur Rechnung zu tragen. Diese beiden Kriterien sind im Voranschlag nicht erfüllt.

Die Mehrheit ist jedoch für Eintreten. Die Fraktionen der SVP (trotz Rückweisungsantrag von Blocher und Fischer), CVP und FDP stimmen mit geringen Vorbehalten für Behandlung und Verabschiedung des Voranschlags. Die SVP kritisiert zwar die fehlende Opfersymmetrie bei den Kürzungsvorschlägen der Kommission,

ist aber dennoch für eine Annahme. Von den Kürzungen überproportional betroffen seien die Landwirtschaft, die bewaffnete Landesverteidigung, aber auch die Entwicklungshilfe. Nebiker (SVP): „Unser Staatshaushalt ist gesund. Es besteht kein Grund zum Jammern, aber es besteht auch kein Grund zur Euphorie und zur Masslosigkeit bei den Ausgaben. Wir wissen, dass grosse Aufgaben auf uns warten werden“ (AB NR 1989: 1906). Züger (SP) kritisiert, dass bei den Budget-Verbesserungsvorschlägen nur die Ausgaben- und nicht aber die Einnahmenseite zur Debatte steht, votiert aber für kritisches Eintreten. Der Spielraum bei den Ausgaben sei klein. Kürzungspotenzial sei bei der Armee und beim Nationalstrassenbau vorhanden.

Im Anschluss an die Budgetdebatte hat der Nationalrat zwei Motionen seiner Finanzkommission zugestimmt. Die erste verlangt vom Bundesrat für 1991 einen Voranschlag vorzulegen, in dem die Ausgaben nicht stärker wachsen als das unterstellte Bruttoinlandprodukt. Die zweite will das Ausgabenwachstum im Vierjahresdurchschnitt auf das BIP-Wachstum begrenzen.

6.2.4.3.3 Voranschlag 1990 des Kantons Zürich (Anfang Oktober bis Dezember 1989)

Fürs Jahr 1990 legt der Regierungsrat wie bereits im Vorjahr einen Voranschlag mit einem Aufwandüberschuss vor. Der budgetierte Aufwand beläuft sich auf 7574 Mio. Fr. Bei den Einnahmen rechnet die Kantonsregierung mit 7514 Mio. Fr. Der Aufwand steigt gegenüber dem Voranschlag 1989 um 4.5 Prozent. In der Investitionsrechnung stehen budgetierte Ausgaben von 1073 Mio. Fr. Einnahmen von 181 Mio. Fr. gegenüber. Mit dem Voranschlag werden auch überarbeitete Eckdaten des Finanzplans vorgelegt. Diese weisen auf ein zunehmendes Ungleichgewicht hin. Der Regierungsrat erwägt künftig eine Beschränkung des Investitionsvolumens sowie eine „Überprüfung überproportional wachsender Positionen in der laufenden Rechnung“. Sollte der Haushalt mit solchen Massnahmen mittelfristig nicht ausgeglichen werden können, müsste der Steuerfuss erhöht werden. „Dies allerdings kann vorderhand keine Richtschnur finanzpolitischen Handelns sein“ (PROTOKOLL DES KANTONSRATES FÜR DIE AMTSPERIODE 1987 BIS 1991: 8603).

Die Diskussion des Voranschlags für das Jahr 1990 im Kantonsrat wird geprägt durch die sich abzeichnenden Fehlbeträge in der laufenden Rechnung. Konjunkturpolitische Überlegungen spielen kaum eine Rolle. Die Finanzkommission drängt darauf, die laufende Rechnung 1990 auszugleichen. Kritisiert wird erneut die Steigerung des Aufwandes, namentlich der Sachaufwand, der gegenüber dem Vorjahresbudget um 5.6 Prozent zunimmt. Die Direktionen wurden aufgefordert, den Vor-

anschlag nochmals zu überprüfen. Dabei konnte jedoch kaum mehr Kürzungspotenzial zutage gefördert werden. Die Verbesserung des Ergebnisses der laufenden Rechnung wurde vor allem über Einnahmenerhöhungen erreicht. Gemäss Bosshard (SP), dem Präsidenten der Finanzkommission, handelt es „sich aber nicht um reine Kosmetik, sondern um realistischere Annahmen, gestützt auf zu erwartende Ergebnisse 1989 und neuere Grundlagen“ (8601). Bei der Investitionsrechnung konnten die Bruttoinvestitionen nicht auf die anvisierte Milliarde gesenkt werden: „Obwohl der Finanzkommission sehr viele Detailunterlagen zur Verfügung standen, konnten keine konkreten Kürzungen vorgenommen werden. Da Verzögerungen der bereits begonnenen Arbeiten sich preisstärkend auswirken können und die Finanzkommission nicht in der Lage war, über die absolute Notwendigkeit von noch nicht begonnenen Arbeiten zu entscheiden, musste sie auf punktuelle Kürzungen verzichten“ (Bosshard, 8602).

Gemäss FDP-Sprecher Wehrli hätte der Voranschlag 1990 „zu keinen grösseren Diskussionen Anlass gegeben, wenn sich nicht die Finanzplanung so katastrophal verschlechtert hätte. Dem gesetzlichen Auftrag, die Rechnung mittelfristig auszugleichen, kommen wir heute, entgegen der Situation vor einem Jahr, nicht mehr nach.“ (8604). Er kritisiert, dass der Regierungsrat nicht bereits im vorliegenden Budget „massiv Gegensteuer“ gegeben hat. Für die FDP steht „eine Erhöhung des Steuerfusses 1990 ausserhalb jeder Diskussion.“ Die „düsteren Aussichten“ für den Staatshaushalt sind durch die Aufwandseite bedingt. „Wir hätten deshalb erwartet, dass angesichts dieser Situation und nun auch angesichts der in der Zwischenzeit heraufgeschnellten Teuerung der Regierungsrat spätestens im Novemberbrief eine deutliche Korrektur gesetzt hätte.“ Die FDP-Fraktion hat die Bestrebungen der Finanzkommission unterstützt, die laufende Rechnung auszugleichen. Doch Budgetkorrekturen durch die Kommission seien schwierig. Als „Resultat von Hobbyfinanzpolitikern [müssen diese] immer ein Stück Flickwerk bleiben“ (8604). Die SP-Fraktion kritisiert die Aufwandüberschüsse „in der Hochkonjunktur“, wobei sie den Grund dafür in „der oberflächlichen und kurzfristig angelegten Finanzpolitik der bürgerlichen Mehrheit in diesem Rat sieht“. Diese trage „mit ihren allzu hohen und allzu schnellen Steuerfussreduktionen eine grosse Mitverantwortung für diesen Trend“ (Fuchs, 8607). FDP-Kommissionsmitglied Bolli sieht das Problem hingegen beim steigenden Aufwand. Im Rahmen der Budgetdebatte seien aber kaum Korrekturen möglich. „Mit dem Voranschlag [ist] gewissermassen nur nachzuvollziehen [...], was durch andere Entscheide festgelegt worden ist“ (8909). Die finanzpolitische Disziplin des Kantonsrates hätte in Zusammenhang mit der besseren Finanzsitua-

tion des Kantons nachgelassen. Ein finanzpolitisches Instrument, welches die Räte disziplinieren könnte, wäre der Finanzplan. Doch die Finanzplanung obliegt dem Regierungsrat. „Er legt sie uns zur Kenntnisnahme vor, aber der Kantonsrat kann mit diesem Instrument nicht arbeiten, obwohl es das einzige finanzpolitische Instrument wäre, das längerfristige finanzpolitische Einflussnahme erlauben würde“ (ibid.). Gemäss dem Vorsteher der Finanzdirektion Stucki stimmt der Regierungsrat den von der Finanzkommission vorgenommenen Korrekturen zu, „doch sei nicht verschwiegen, dass die Mehrzahl der Verbesserungen durch eine etwas optimistische Budgetierung zustanden gekommen ist“ (8614). Seiner Ansicht nach ist der Voranschlag 1990 nun als „knapp bemessen zu beurteilen“. Im Hinblick auf den Finanzplan des kommenden Jahres kündigt Stucki „Sonderanstrengungen“ an, damit der gesetzlich vorgeschriebene mittelfristige Haushaltsausgleich erreicht werden kann. „Im Vordergrund steht dabei die Aufwandseite der Laufenden Rechnung sowie insbesondere die Investitionsplanung. Eine Steuerfusserhöhung fällt aus finanzpolitischen Gründen, vor allem auch im Blick auf die Vergleiche mit den umliegenden Kantonen, praktisch nach unserer Meinung nicht in Betracht“ (8615).

6.2.4.4 Für 1990 wiederum unterschätzte prozyklische Wirkung

Mit den Voranschlägen 1990 wurden die finanzpolitischen Weichen für das letzte Hochkonjunkturjahr bereits 1989 gestellt, so dass hier nur noch auf die Botschaft zur Staatsrechnung 1990 des Bundes eingegangen wird. In dieser wurde die prozyklische Wirkung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes erneut unterschätzt.

Was die neue Bundesfinanzordnung betrifft (zur Vorgeschichte s. Anm. 151) konnten sich die Bundesratsparteien in der Herbstsession 1990 auf ein Kompromisspaket einigen. Anstelle der WUSt sollte eine Mehrwertsteuer eingeführt werden. Weiter enthielt das vorgeschlagene Reformpaket ein revidiertes Bundesgesetz über die Stempelabgaben und ein modifiziertes Bundesgesetz über die direkten Steuern (Proportionaltarif für juristische Personen). Der Kompromiss hielt allerdings nicht lange. Die Verbände verlangten Steuererleichterungen. Der Gewerbeverband machte am 10. Oktober 1990 zur Bedingung für eine Zustimmung zur Mehrwertsteuer, dass „die direkte Bundesteuer [...] abgeschafft bzw. auf eine reine Finanzausgleichssteuer reduziert“ wird (SCHWEIZ. GEWERBEVERBAND, PRESSEDIENST). Auch der Vorort unterstützte gemäss Pressemitteilung vom 21. November 1990 „eine europakonforme Mehrwertsteuer nur unter der Voraussetzung, dass die dadurch erzielten Mehreinnahmen von gegen einer Milliarde Franken zu Steuerermässigungen bei der direkten Bundessteuer und den Stempelabgaben führen“. Vor der

Volksabstimmung am 2. Juni 1991 stand schliesslich „eine breit organisierte Front von Gegnern einer eher unentschlossenen und wenig überzeugenden Gruppe von Befürwortern gegenüber“ (ANNÉE POLITIQUE SUISSE 1991: 141). Die vorgeschlagene Revision wurde denn auch abgelehnt mit 54.3 Prozent Nein- gegen 45.7 Prozent Ja-Stimmen.

6.2.4.4.1 Staatsrechnung 1990 (Botschaft vom 10. April 1991)

Im Gegensatz zur Budgetdebatte im Nationalrat, bei der beispielsweise Bundesrat Stich darauf hingewiesen hat, dass der Voranschlag prozyklisch ausgerichtet ist, findet sich in der Staatsrechnung 1990 eine andere Einschätzung. Der Bund habe durch sein Finanzgebahren die konjunkturelle Entwicklung eher gedämpft: „Der Abschluss der Staatsrechnung 1990 darf insgesamt als erfreulich bezeichnet werden. Zusammen mit dem erneut ausgezeichneten Ergebnis der Sozialwerke dürfte sich der Einnahmenüberschuss eher dämpfend auf die Gesamtnachfrage und damit auch auf die besorgniserregende Teuerungsentwicklung ausgewirkt haben“ (3). Diese Kehrtwende in der Beurteilung ist nur schon in Anbetracht der Zahlen aus dem Voranschlag und der Rechnung schwer nachvollziehbar. Zwar ist der Haushaltssaldo um 173 Mio. Fr. höher ausgefallen als im Vorjahr, doch dieses Ergebnis rührt weder von einer verstärkten Abschöpfung noch von einem im Vergleich zum Voranschlag zurückhaltenderen Ausgabenverhalten her. Vielmehr dürften die Einnahmen aufgrund der höheren Teuerung und des stärkeren BIP-Wachstums kräftiger zugenommen haben. Die Ausgaben fielen rund 500 Mio. Fr. höher aus als budgetiert, was u.a. auf Budgetüberschreitungen im Landwirtschaftsbereich und im Nationalstrassenbau zurückzuführen ist. Im Vergleich zur Rechnung 1989 nahmen die Ausgaben um 9.7 Prozent zu. Auch bereinigt um die Ausgaben für soziale Wohlfahrt, Finanzen/Steuern sowie internationale Beziehungen lag der Anstieg mit 9.2 Prozent über dem BIP-Wachstum von 8.4 Prozent.

6.2.5 Zusammenfassung der Debatte

Die Darstellung der finanzpolitischen Debatte in der Hochkonjunkturphase der späten 1980er Jahre führt zu folgenden Schlüssen. Auf die konjunkturelle Wirkung der Finanzpolitik wurde zwar immer wieder eingegangen. Doch obwohl die prozyklische Ausrichtung ab 1988 den FinanzpolitikerInnen immer bewusster wird, bleibt sie in der finanzpolitischen Auseinandersetzung ein Nebenschauplatz. Zentrales und immer wiederkehrendes Thema sind die hohen Ausgabenzuwächse und der

damit verbundene Anstieg der Staatsquote. Was die Steuerbelastung betrifft stehen sich insbesondere auf Bundesebene die Meinungen der bürgerlichen Parlamentsmehrheit und des Bundesrates gegenüber. Während erstere immer wieder Steuererleichterungen fordert, will der Bundesrat die Steuerquote stabilisieren.

Von den einflussreichen Akteuren hat bis 1990 keiner die 1986 formulierten Ziele erreichen können. Der Bundesrat scheitert mit seinem Ziel, den Bundeshaushalt mittelfristig auszugleichen. Die Reform der Bundesfinanzordnung wird 1991 in der Volksabstimmung abgelehnt. Bei den Ausgaben wird er vom Parlament immer wieder überstimmt. Dieses bewilligt bei zahlreichen Beschlüssen ein grösseres Finanzvolumen als die Regierungen (Bundesrat, Kantonsregierungen) vorschlagen. Dies führt zu einer angespannten Situation, wie in den Budgetdebatten zum Ausdruck kommt. Bei Vorliegen des Voranschlags wird dem Parlament resp. den Finanzkommissionen das Ausmass der Ausgabensteigerungen bewusst. Die Regierungen werden aufgefordert, am Budget Korrekturen vorzunehmen. Während der Bundesrat im Rahmen des Voranschlags 1989 dieser Aufforderung noch Folge leistet, werden diese Forderungen in den übrigen Fällen sowohl von der Landes- als auch von der Zürcher Kantonsregierung mit der Begründung abgelehnt, das Parlament solle selber Remedur schaffen, nachdem es den Ausgabenzuwachs durch seine Beschlüsse während des Jahres verantwortet habe: Der Ausgabenzuwachs sei zu einem grossen Teil auf die Sorglosigkeit des Parlaments ausserhalb der Budgetdebatte zurückzuführen. Der Bundesrat stellt sich zudem auf den Standpunkt, dass das Sparpotenzial ohne Auflösung von gesetzlich gebundenen Ausgaben erschöpft sei. Doch auch was die gebundenen Ausgaben betrifft, bringt er kaum eigene Vorschläge für Kürzungen ein.¹⁵⁶ Die Milizparlamente sind mit der Sanierungsaufgabe überfordert und weisen darauf hin, dass einzig die Regierung über die Ressourcen verfügt, den Staatshaushalt auf Sparmöglichkeiten zu durchforsten.

Das 1986 formulierte Ziel der grossen Wirtschaftsverbände sowie der FDP einer Zügelung des Ausgabenwachstums wurde deutlich verfehlt. Die Staatsausgaben stiegen zwischen 1988 und 1990 jährlich im Durchschnitt um 8.6 Prozent bei einer Teuerung von 3.5 Prozent. Während beim Bund in den Haushaltsperspektiven aus dem Jahre 1986 noch mit einem Ausgabenwachstum von 5 Prozent bei einer Teuerung von 2.5 Prozent pro Jahr gerechnet wurde, waren es schliesslich 8.1 Prozent

¹⁵⁶ Eine Ausnahme war beispielsweise die Reduktion der nicht-werkgebundenen Strassenbeiträge an die Kantone im Rahmen der Legislaturfinanzplanung 1987–1991, die vom Parlament abgelehnt wurde (s. Kapitel 6.2.4.2.1).

bei einem jährlichen Anstieg des Preisniveaus von 3.5 Prozent. Bemerkenswert ist dabei insbesondere, dass die FDP die 1986 geforderten Sanierungsmassnahmen bzw. die Prioritätensetzung bei den Ausgaben nicht nur nicht durchgesetzt, sondern gar nie lanciert hat. Eine gewisse Erschwernis rührt allerdings von da her, dass eine Politik der knappen Kassen verfolgt wird: Über Steuersenkungen sollen dem Staat die Einnahmen verknappt werden, so dass der Staatshaushalt nach und nach defizitär wird und Ausgabenkürzungen notwendig werden. Diese Strategie kann zwar mittelfristig zu einem geringeren Ausgabenwachstum führen. Kurzfristig jedoch, namentlich in Hochkonjunkturphasen, dürfte ihr eher geringer Erfolg beschieden sein. Dies vor allem deshalb, weil die Verbindung von Steuersenkungen und Ausgabenkürzungen politisch nur schwer durchsetzbar ist wie beispielsweise die Debatte im Zürcher Kantonsrat zur Festsetzung des Steuerfusses und zum Voranschlag 1988 im Dezember 1987 zeigt. Steuererleichterungen und Ausgabenkürzungen können nur unter grösseren politischen Schwierigkeiten gleichzeitig beschlossen werden. Wird aus diesem Grund Steuererleichterungen der Vorzug gegeben, vergeht einige Zeit bis die knapperen Einnahmen zu Defiziten führen, nämlich so lange bis die konjunkturellen Überschüsse in einer Hochkonjunkturphase nicht mehr ausreichen um die strukturellen Defizite zu decken bzw. durch eine Verschlechterung der konjunkturellen Lage aus den konjunkturellen Überschüssen konjunkturelle Defizite werden. Dadurch erhält die Finanzpolitik eine prozyklische Ausrichtung.

Das Bewusstsein über die konjunkturverstärkende Wirkung der Finanzpolitik nimmt ab 1988 zu. In den finanzpolitischen Debatten sind sich die Räte ab der zweiten Jahreshälfte 1988 weitgehend einig, dass der Staat durch sein Ausgabenverhalten die bereits „überhitzte Konjunktur“ weiter verstärkt. Namentlich in der Bauwirtschaft würde die Nachfrage der öffentlichen Hand auf bereits voll ausgelastete Produktionskapazitäten stossen. Diese Einschätzungen kontrastieren jedoch stark mit denjenigen des Bundesrates, zumindest mit denen, welche in den Staatsrechnungen publiziert werden. Obwohl die konjunkturelle Wirkung der Finanzpolitik rückblickend – in den Staatsrechnungen – wesentlich einfacher zu beurteilen ist als vorausschauend – in den Budgets und den Finanzplänen –, liegt der Bundesrat mit seiner Beurteilung der konjunkturellen Wirkung der Einnahmen- und Ausgabenpolitik falsch: Der Bundesrat schreibt, dass die öffentliche Hand die Konjunkturentwicklung in den Jahren 1988 bis 1990 gedämpft hat. Die Politik sei antizyklisch ausgerichtet gewesen. Dieser Einschätzung stehen allerdings Äusserungen von Finanzminister Stich gegenüber, der in den Beratungen der Voranschläge auf

die expansive Wirkung hinweist. Zu erwähnen ist das steigende Desinteresse des für die Konjunkturbeobachtung zuständigen Bundesamtes für Konjunkturfragen. In einer Zeit, in der die Produktionskapazitäten der Schweizer Wirtschaft aufgrund der starken Nachfrage auf den Gütermärkten voll ausgelastet sind, beginnt sich dieses mittelfristigen, angebotsorientierten Fragestellungen zuzuwenden.

Wie eingangs erwähnt spielt die konjunkturelle Wirkung der Finanzpolitik in den Beratungen der Räte sowie den Botschaften und Finanzplänen insgesamt eine untergeordnete Rolle. Beschlussrelevant ist sie nur in Einzelfällen, etwa bei der Kürzung der Ausgaben für den Unterhalt von Bauten des Kantons Zürich im Voranschlag für das Jahr 1989. Die Prioritäten der Entscheidungsträger sind anders gelagert.

6.3 Neue Herausforderungen bei politischen Instabilitäten als Ausgabentreiber

Aus den bisherigen Kapiteln der Untersuchung hat sich folgende Erklärung für die prozyklische Finanzpolitik in den Jahren 1988 bis 1990 herauskristallisiert: Die Struktur des politischen Systems der Schweiz mit der grossen Zahl einflussreicher Instanzen und Gruppen (Veto-Spieler, s. den internationalen Vergleich in Kapitel 5) begünstigt eine expansive Wirkung in Hochkonjunkturphasen. Der Schweizer Staat ist dazu disponiert, eine prozyklische Finanzpolitik zu machen: Die Akteure konkurrieren um staatliche Ressourcen. Ergeben sich in den Staatsrechnungen Überschüsse, intensiviert sich die Konkurrenz um diese zusätzlichen Mittel. Die Gruppen wissen, dass sie Anteile an den Staatsressourcen zugunsten der anderen Gruppen verlieren können, wenn sie nicht in den Wettlauf um die Verteilung der Überschüsse einsteigen („voracity effect“). Die Überschüsse können entweder dazu verwendet werden, um die Steuern zu senken oder um die Ausgaben zu erhöhen. Diese systembedingte Disposition zur prozyklischen Finanzpolitik wurde auf Bundesebene durch die unterschiedlichen finanzpolitischen Zielsetzungen von Bundesrat und bürgerlicher Parlamentsmehrheit resp. Unternehmer-Dachverbänden tendenziell verstärkt. Für den Bundesrat stand die Stabilisierung der Steuerquote respektive die einnahmenseitige Sicherung des mittelfristigen Haushaltsausgleichs durch die Reform der Bundesfinanzordnung im Vordergrund. Bei den bürgerlichen Parteien sowie bei den Unternehmervetretern hingegen figurierten Steuererleichterungen weit oben auf der Prioritätenliste, so dass sich diese beiden einflussreichen Akteure finanzpolitisch bis zu einem gewissen Grade neutralisierten. Dazu kommt,

dass der Bundesrat mit seinem einnahmenseitigen strategischen Schwerpunkt ausgabenseitigen Kürzungsmassnahmen eine geringere Bedeutung beimass. Ein weiterer, wenn auch etwas weniger bedeutender Faktor war der geringe Stellenwert, welcher der konjunkturellen Wirkung der Staatsfinanzen zugebilligt wurde. Problematisch ist auch die Fehleinschätzung des Bundesrates, dass die öffentliche Hand nicht expansiv, sondern restriktiv auf die übrige Wirtschaft wirken würde.

Neben Steuererleichterungen postulierte die FDP in ihrer finanzpolitischen Standortbestimmung im Jahr 1986 ausgabenseitige Sanierungsmassnahmen (s. Kapitel 6.2.3). Dieser Forderung hat die Partei in den folgenden Jahren nicht mehr entsprochen. Der Bundesrat favorisierte in seiner Strategie die Reform der Einnahmenseite, warnte aber immer wieder, dass durch das starke Ausgabenwachstum der „Trend in die roten Zahlen“ verstärkt würde. Doch auch von seiner Seite kamen kaum Vorschläge, die auf eine Kürzung von gesetzlich gebundenen Ausgaben zielten. Eine mögliche Erklärung für das Ausbleiben von Sparvorschlägen ist der erwähnte Wettlauf um staatliche Ressourcen, der in Überschussphasen kaum Raum für Kürzungsprogramme lässt. Doch diese Erklärung dürfte nicht ausreichen. Offenbar existierten nicht ausreichend präzise Vorstellungen darüber, in welchen staatlichen Aufgabenbereichen Abstriche vorgenommen werden könnten, wie beispielsweise ein Beitrag aus der NZZ vom 22. Oktober 1988 veranschaulicht:

„Vorab bürgerliche Parlamentarier erkannten [in der Diskussion der Legislaturplanung 1987-1991], dass das geplante Ausgabenwachstum auf dem Hintergrund der haushaltspolitischen Zielsetzungen zu hoch ist. [...] Nur wenige erlauben sich noch den Einwand, dass in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs diese wichtige Masszahl für den Umfang der Staatstätigkeiten [die Staatsquote] sehr wohl unter diese Orientierungsmarke [von 10 Prozent] absinken und bei einer vorübergehenden Abflachung der Konjunktur zur Intensivierung der Nachfrage allenfalls wieder angehoben werden könnte. Auch damit würde man sich an verantwortlicher Stelle Handlungsfreiheit verschaffen. Der Bundeshaushalt entfaltet aber bereits unter den gegebenen Bedingungen eine tendenziell expansive Wirkung, was aber nicht erwünscht ist.“ Die Prioritätensetzung bei den Ausgaben ist jedoch mit Problemen verbunden, "wird es doch je länger je schwieriger, sich in einer ständig komplexer werdenden Umwelt für eindeutige Schwergewichte zu entscheiden. Es ist oft kaum mehr möglich, zentrale Politikbereiche gegeneinander auszuspielen und den einen zuungunsten des andern speziell zu fördern.“

Beklagt werden Orientierungsprobleme, wenn es darum geht, Prioritäten bei den Staatsausgaben respektive bei den staatlichen Aufgaben zu setzen. Die „komplexer werdende Umwelt“ erschwert es, zwischen politisch Wichtigem und weniger Wichtigem zu unterscheiden. Der Verweis auf Orientierungsschwierigkeiten findet sich im politischen Diskurs in der Schweiz insbesondere in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre immer wieder. Im Legislaturplan 1987–1991 vom Januar 1988 spricht der

Bundesrat von einem „raschen und tiefgreifenden Wandel in allen Lebensbereichen“, der sich „augenfällig“ am „weltweiten wirtschaftlichen Strukturwandel sowie der wachsenden Belastung der Umwelt zeigt“ (401). Im Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990 ist die Aussage noch pointierter: „Unsere Epoche ist durch einen raschen Wandel gekennzeichnet. Niemand weiss, wie die Zukunft aussehen wird. Neben grossen Hoffnungen charakterisieren Ungewissheit und Instabilität die heutige Zeit“ (BBl 1990: 849). Auch in den Politikwissenschaften ist von einem Identitätsproblem der Schweiz die Rede: „Depuis quelques temps, la Confédération helvétique connaît un problème d'identité douloureux. Dès lors, elle pourrait légitimement se poser la double interrogation suivante: qui suis-je et où vais-je?“ (ANNÉE POLITIQUE SUISSE 1989: 10). Der Schweizer Schriftsteller MUSCHG (1990) diagnostiziert im Jahre 1989 eine „psychische Staatskrise“, die „im Grunde in der schlichten, aber höchst kränkenden Einsicht [besteht], dass wir nichts besonderes mehr sind“ (133). Als „psychisch“ ist die Staatskrise auch deshalb zu bezeichnen, weil sie keine Auswirkungen auf die parteiliche Zusammensetzung der Landesregierung hat. In der politischen Berichterstattung der Schweizer Presse ist über die Jahre 1988 bis 1990 eine starke thematische Verdichtung zu beobachten (IMHOF ET AL. 2000): „Legitimationsdefizite des politischen Systems [...] induzieren eine breite Identitätsdebatte“.¹⁵⁷

6.3.1 Herausforderungen für die Schweizer Politik in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre

Trotz diesen Äusserungen aus Politik, Wissenschaft und Literatur ist die Entwicklung des schweizerischen politischen Systems in den 1980er Jahren von den Geschichtswissenschaften noch wenig erforscht. Gemäss KREIS (2002) „wurden die 1980er Jahre [...] als Phase behandelt, zu der uns wenig einfällt und über die folglich wenig zu berichten ist“ (60). Der folgende Versuch, die Entwicklung des schweizerischen politischen Systems in dieser Zeit nachzuzeichnen, kann deshalb nur wenig auf vorgängige Untersuchungen abstellen.

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist die Konjunkturpolitik. Die Darstellung der späten 1980er Jahre erfolgt aus einem spezifischen Erkenntnisinteresse: Inwiefern können Umbrüche, Krisen, Orientierungsprobleme in der Schwei-

¹⁵⁷ IMHOF ET AL. (2000) werten sieben bedeutende Deutschschweizer Zeitungen nach Kommunikationsereignissen aus und konstruieren daraus einen Indikator für thematische Konvergenz. Nach einer „Stabilitätsphase“ von

zer Politik dazu beigetragen haben, dass die Finanzpolitik die Güternachfrage in der Schweiz in beträchtlichem Ausmass verstärkt hat?

In diesem Unterkapitel werden zunächst die relevanten Entwicklungen und ihre Auswirkungen auf das politische System der Schweiz skizziert. Die Auswirkungen auf die Staatsfinanzen, namentlich auf die Ausgaben, werden in Kapitel 6.3.3 untersucht.

6.3.1.1 Interne und externe Faktoren

Verschiedene Veränderungen im nationalen und internationalen Umfeld stellten die Schweizer Politik vor Probleme, welche das Selbstverständnis der Schweizer Politik in Frage stellten, respektive denen mit den bestehenden Strukturen und Problemlösungsprozessen nur unzureichend begegnet werden konnte. Namentlich das Milizsystem sowie das schweizerische Neutralitätsverständnis gerieten in eine Krise. Politische Innovationen waren erforderlich. Die politischen Prioritäten beginnen sich zu verschieben.

Grosse Herausforderungen kamen aus dem internationalen Umfeld. Das Ende des Kalten Krieges stellte die Rolle der Schweiz als neutrales Land sowie ihre Position im globalen Machtgefüge in Frage. Neue Initiativen im europäischen Integrationsprozess, namentlich die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes, setzten die Schweiz ab Mitte der 1980er Jahre nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich unter Druck. Die im Herbst 1986 lancierte Uruguay-Runde des GATT erforderte Weichenstellungen in der Landwirtschaftspolitik.

Das „Waldsterben“, der GAU in Tschernobyl, der Grossbrand in Schweizerhalle lösen in weiten Kreisen der Bevölkerung Verunsicherung aus und fördern die Sensibilisierung für den Umweltschutz. Die Bedrohungswahrnehmung beginnt sich zu verändern. Die Furcht vor Umweltkatastrophen nimmt zu, während die Gefahr kriegsähnlicher Auseinandersetzungen als geringer eingeschätzt wird. So genannte postmaterialistische Themen und Postulate gewinnen in der Schweizer Politik an Bedeutung (Umwelt, Gleichberechtigung u.a.). Das Vertrauen in die Regierung wird durch verschiedene Affären erschüttert, namentlich durch die Kopp- und die Fischen-Affäre.

1978–1987 steigt der Indikator in den Jahren 1988–1990 deutlich an. Ab 1995 resultiert wieder ein Rückgang (s. Grafik 6.3 auf S. 345).

6.3.1.2 Die Etablierung des Umweltthemas, post-materialistische Werthaltungen

6.3.1.2.1 Erhöhte umweltpolitische Sensibilität der Bevölkerung – Bedeutungsgewinn postmaterialistischer Postulate

Die Umweltbelastung und der Umweltschutz beginnen bereits in den 1960er Jahren ein gesellschaftliches und politisches Thema zu werden.¹⁵⁸ Gewässer- und Luftverschmutzung sowie Lärm werden nach und nach als Kehrseite des wirtschaftlichen Wachstums und der Mobilität wahrgenommen. In den späten 1960er und den 1970er Jahren beispielsweise investiert die öffentliche Hand umfangreiche Mittel in die Abwasserentsorgung.¹⁵⁹ Doch erst eine Reihe von Umweltkatastrophen verschafft dem Thema eine breite Akzeptanz. Das „Waldsterben“ ab 1983, die Chemiekatastrophe von Bhopal im Dezember 1984, der GAU in Tschernobyl am 26. April 1986, der Grossbrand bei Sandoz in Schweizerhalle am 1. November 1986 wecken das Bewusstsein, dass moderne Technologien ein Risiko für die Lebensgrundlagen von Mensch, Tier und Pflanze darstellen können. Im Februar 1985 tritt die Bundesversammlung zu einer Sondersession zum Waldsterben zusammen. Bundesrat und Parlament setzen sich zum Ziel, die Luftqualität deutlich zu verbessern. Im selben Jahr erscheint auch der Bericht der vom Bundesrat eingesetzten Expertengruppe „Qualitatives Wachstum“¹⁶⁰. Der Bericht ist über weite Strecken der Versuch einer Konkretisierung so genannter postmaterialistischer Postulate und zeugt von einem gewissen Wertewandel in der politischen Öffentlichkeit.¹⁶¹ Ziel ist die Erhöhung „umweltfreundlicher Lebensqualität“ (142). Dies setzt einerseits eine Steigerung der Ressourceneffizienz voraus. Andererseits soll der „Arbeit neben ihrer wirtschaftlichen Funktion, d.h. der Herstellung von Waren und Dienstleistungen, auch zunehmend Bedeutung für das Selbstwertgefühl des einzelnen [zukommen]: Anerkennung und Selbstverwirklichung“, da die „Grundbedürfnisse“ dank „hoher Produktivität und Wertschöpfung [...] weitgehend gedeckt sind“ (134). Dieser Bericht dient dem Bundesrat als Grundlage für den Legislaturplan 1987–1991¹⁶² vom 18. Januar 1988. „Leitidee“ des Legislaturplans ist das „qualitative Wachs-

¹⁵⁸ Zur Geschichte des Umweltschutzes in der Schweiz s. HABER/WIEDER (1995), HAEFELI (1998).

¹⁵⁹ S. GUGERLI (2000)

¹⁶⁰ Expertenbericht „Qualitatives Wachstum“, Expertenkommission des eidg. Volkswirtschaftsdepartements, BfK-Studie Nr. 9.

¹⁶¹ SACCHI (1992) hat in der Schweiz für die Zeit von 1972 bis 1990 eine Ausbreitung postmaterialistischer Orientierungen beobachtet. S. auch ANNÉE POLITIQUE SUISSE 1987: 296.

¹⁶² Bericht über den Legislaturplan 1987–1991, BBl1988: 395–569.

tum“: Wirtschaftliches Wachstum muss zu einer „höheren Lebensqualität“ führen, was nur dann gewährleistet ist, wenn dem Umweltschutz und den nicht-materiellen Bedürfnissen der Menschen Rechnung getragen wird. [Ausgabenerhöhungen für den öffentlichen Verkehr, Umweltschutz].

Die Sensibilisierung der Bevölkerung für Umweltfragen führte zu einem steigenden Wähleranteil der Grünen.¹⁶³ Im Vorfeld der Nationalratswahlen 1987 rechneten Beobachter sogar mit einem „Grünen Erdrutsch“, nachdem die grünen Parteien in kantonalen Wahlen, vor allem in Zürich, teils spektakuläre Wahlerfolge feiern konnten. Dieser „Grüne Erdrutsch“ blieb zwar aus, doch die Grünen konnten ihren Wähleranteil von 1.9 auf 4.9 Prozent erhöhen. Verlierer der Wahl waren die Regierungsparteien FDP, SVP, CVP und SPS. Sie konnten noch 71.9 Prozent der Wähler für sich gewinnen nach 77.4 im Jahre 1983. Im Nationalrat verlor das bürgerliche Lager an Homogenität: „Auf der einen Seite wurde vor allem beim Freisinn das wirtschaftsfreundliche Lager gestärkt. [...] Nicht zu übersehen ist jedoch, dass auch im bürgerlichen Lager Personen Einzug hielten, die eine mehr oder weniger betont ökologische Politik verfolgen“ (ANNÉE POLITIQUE SUISSE 1987: 48). Auf kantonaler Ebene setzte sich für die bürgerlichen Regierungsparteien der Abwärtstrend fort. Wie bereits im Vorjahr mussten namentlich die FDP und die SVP grössere Verluste verschmerzen, während die SP nur kleinere Einbussen hinnehmen musste. Diese Verluste sind teilweise auch die Quittung der WählerInnen für finanzielle Begünstigungen (Finanzaffären) der Kantonsregierungen vor allem im Kanton Bern, aber auch in Solothurn.¹⁶⁴ Im Kanton Bern verlor die SVP als stärkste Partei 9 ihrer 78 Parlamentssitze. Die FDP wurde von zwei Mitgliedern der Freien Liste aus der Regierung verdrängt.

¹⁶³ Das Umweltthema hatte nicht nur in den formellen politischen Gremien einen höheren Stellenwert. ZWICKY (1993) stellt für die 1980er Jahre auch eine deutlich erhöhte Aktivität von Bürgerbewegungen in Umweltfragen: „Neben dem wirtschaftlichen Wohlstand hat die Zunahme der Umweltaktivierung auch mit dem viel diskutierten Wertewandel zu tun. [...] Die im Konzept des Post-Materialismus zusammengefassten Einstellungen [haben] sich auch in der Schweiz verbreitet“ (197).

¹⁶⁴ Zur Finanzaffäre im Kt. Bern s. JUNKER (1996). „Kurz vor Jahresende wurde ausserdem bekannt, dass in den 70er Jahren die bernischen Regierungsparteien SVP, SP und FDP beträchtliche anonyme Spenden von Firmen erhalten hatten, die sich mehrheitlich in Staatsbesitz befinden (Kantonalbank, Hypothekarkasse und Bernische Kraftwerke). Federführend beteiligt an diesen Transaktionen war gemäss eigenen Aussagen der ehemalige SVP-Regierungsrat Martignoni. In Solothurn konnte mit der Bestätigung des obergerichtlichen Urteils gegen vier Regierungsräte durch das Bundesgericht ein Schlussstrich gezogen werden. Auch in Obwalden gerieten Regierungsmitglieder ins Schussfeld der Kritik. Den kantonalen Veranlagungsbehörden wurde von der eidgenössischen Finanzdirektion der Abschluss von unzulässigen Mindeststeuerabkommen mit ausländischen Steuerflüchtigen vorgeworfen“ (ANNÉE POLITIQUE SUISSE 1986: 21).

6.3.1.2.2 *Schwerer Stand für wirtschaftsliberale Postulate*

Die grössere Bedeutung des Umweltschutzes respektive postmaterialistischer Werthaltungen in der politischen Öffentlichkeit setzt die bürgerlichen Parteien inhaltlich unter Druck. Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre hatten diese, insbesondere die FDP, vermehrt Deregulierungs- und Privatisierungspostulate lanciert und damit gewisse politische Erfolge erzielt. Seit den Wahlen 1979 traten die Freisinnigen mit dem Slogan „Weniger Staat – mehr Freiheit und Selbstverantwortung“ an. Gefordert wurden u.a. Privatisierungen öffentlicher Betriebe sowie ein Abbau staatlicher Regulierungen (gegen die „Paragraphenflut“). 1980 werden Privatisierungsmotionen beim Bund sowie beim Kanton Zürich eingereicht (s. REY 1983).¹⁶⁵ Im Jahr 1982 wird die Forderung für den Bund jedoch relativiert. Priorität hat nun eine Effizienzkontrolle, während die Möglichkeiten der Privatisierung öffentlicher Aufgaben eher auf kantonaler und kommunaler Ebene gesehen werden (ANNÉE POLITIQUE SUISSE 1982: 50). Insgesamt erfährt der Slogan im politischen Alltag wenig Konkretisierung. Dennoch stösst er bei den WählerInnen offenbar auf eine gewisse Resonanz. In Bezug auf Privatisierungs- und Deregulierungspostulate gibt sich die SVP zurückhaltender: Der Staat soll zwar nicht die private Initiative lähmen, aber gleichzeitig dürfe dies nicht zu einer Verringerung des erreichten Wohlstandes führen. In diese Richtung zielt auch die CVP. Der Staat müsse auch Kartelle bekämpfen; Subsidiarität ja, aber kein Primat der Wirtschaft. Die Linke findet sich da und dort in einer Position wieder, von wo aus sie den bürgerlichen Staat verteidigen muss (REY 1983). Etwas im Kontrast zur Landespartei versuchte die SVP des Kantons Zürich zu Beginn der 1980er Jahre einen wirtschaftsliberaleren Kurs einzuschlagen. Sie machte Steuersenkungsvorschläge und reichte eine Volksinitiative „für einfachere Planung und weniger Bürokratie“ ein, die 1983 jedoch von allen grossen Parteien abgelehnt wurde (HARTMANN/HORVATH 1995).

Diese wirtschaftsliberalen Ausrichtungen verloren ab Mitte der 1980er Jahre merklich an Schwung. Die Umweltbelastung wurde in weiten Teilen der Öffentlichkeit auch als ein Versagen der wirtschaftlichen Selbstregulierung wahrgenommen. Vom Staat wurde eine aktivere Rolle erwartet. Die Misserfolge der FDP in kantonalen und kommunalen Wahlen ab Mitte der 1980er Jahre „gab zur Deutung Anlass, dass der Slogan ‚Mehr Freiheit und Selbstverantwortung – weniger Staat‘ seine Wirkung verloren habe, ja bei einem Teil der Wähler zur Belastung geworden sei“ (ANNÉE POLITIQUE SUISSE 1988: 251). Diese Befindlichkeit verstärkte sich nach dem

¹⁶⁵ S. auch die WELTWOCHEN vom 9. Juli 1987.

Brand in Schweizerhalle Ende 1986. Am 2. Dezember 1986 berief Umweltminister Egli die Vereinigte Bundesversammlung ein um wirksamere staatliche Kontrollen bekannt zu geben. In der parlamentarischen Debatte standen sich Forderungen vor allem von links-grüner Seite nach rigorosen staatlichen Kontrollen und Vertrauensbekundungen in die Selbstverantwortung der Industrie von bürgerlicher Seite gegenüber. Allerdings „anerkannten gerade einige Industrievertreter die Berechtigung verstärkter staatlicher Interventionen“ (ANNÉE POLITIQUE SUISSE 1986: 140). In der Presse wurde der FDP-Wahlslogan von 1979 zu Grabe getragen: „Der Wahlspruch, den der Freisinn so erfolgreich in die Welt gesetzt hat, lautet unverkürzt: ‚Mehr Freiheit und Selbstverantwortung - weniger Staat.‘ Auf die Selbstverantwortung der Wirtschaft können wir nur hoffen. In Basel hat sie versagt. Das Vertrauen ist erschüttert. Deshalb ist Kontrolle besser“ (BLICK 23. November 1986). Und: „Das Dogma [‚Weniger Staat‘] ist keines mehr. Auch auf dem rechten Parteiflügel wird heute – von Bruno Hunziker bis Vreni Spoerry – eingeräumt, dass es im Umweltbereich nicht ohne mehr Staat gehe. Ulrich Bremi bilanziert: ‚Der Gegensatz Staat – Freiheit ist obsolet‘“ (WELTWOCHEN 9. Juli 1987). 1986 verabschiedeten die FDP-Delegierten eine erste Fassung eines Manifestes zum Umweltschutz. Die progressive, ökoliberale Linie konnte programmatisch ihren Einfluss erhöhen, was Befürchtungen nährte, dass die politische Geschlossenheit innerhalb FDP gefährdet sein könnte. 1987 wurden an verschiedenen, publikumswirksam inszenierten Wahlparteitagen Thesen zum Umweltschutz, zur Landwirtschaft und zur Demokratie verabschiedet (ANNÉE POLITIQUE SUISSE 1987: 298). Auch die SVP des Kantons Zürich geriet durch den Aufstieg der Umweltbewegung in die Defensive. Bereits 1984 beklagte sich Parteipräsident Blocher, dass noch nie zuvor „ein solch dichtgedrängtes Trommelfeuer auf unsere freiheitliche Ordnung niedergeprasselt“ sei (zit. n. HARTMANN/HORVATH 1995: 77). In der Folge musste der Versuch, die politische Agenda u.a. mit wirtschaftsliberalen Vorstössen zu diktieren, abgebrochen werden. Die Partei fand sich zunehmend in Abwehrkämpfe gegen linke und ökologische Forderungen verwickelt. Doch auch parteiintern verstärkten sich die Konflikte, da die Umweltthematik, aber auch die Gleichberechtigungspostulate bei der Parteibasis auf gewisse Resonanz stiessen. 1987 fasste die Zürcher SVP den Wahlslogan „Mut zur Zukunft“. Diesen brauche es, so Parteipräsident Blocher, „um die Zukunftspessimisten und die ‚rot-grüne Phalanx der Systemveränderer‘ zu bekämpfen“ (HARTMANN/HORVATH 1995: 99).

Der Umweltschutz ist nicht nur für die Parteien, sondern auch für die Wirtschaftsverbände ein Thema von zentraler Bedeutung. In den Jahresberichten

1986/87 bzw. 1987/88 des Vororts folgt die „ökologische Herausforderung“ im Kapitel zu den „Grundsatzproblemen und Zeitfragen aus Wirtschaft und Staat“ an dritter bzw. zweiter Stelle.¹⁶⁶ Der Vorort kritisiert zwar eine „moralisierende Technologie- und Wirtschaftsfeindlichkeit“ sowie „die auf dem Gebiete des Umweltschutzes hereinbrechende Normenflut“, bei der auch bürgerliche PolitikerInnen eine gewisse Mitschuld tragen. Doch gleichzeitig macht er sich Gedanken darüber, dass die Umweltproblematik dieselbe Rolle spielen könnte wie die soziale Frage beim Übergang „von der Laissez-faire-Marktwirtschaft zur sozial verantwortlichen Marktwirtschaft“: „Steht uns heute mit den umweltpolitischen Prämissen ein Wandel ähnlichen Ausmasses bevor? Ist die soziale Marktwirtschaft daran, einer neuen Form der Ordnung des wirtschaftlichen Zusammenlebens Platz zu machen, indem neben den sozialpolitischen Zielen nun auch die umweltpolitischen Anliegen besser integriert werden müssen?“ (36).

6.3.1.3 Europäische Integration, Uruguay-Runde des GATT und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft

6.3.1.3.1 Neuer Schwung im europäischen Integrationsprozess – der EG-Binnenmarkt als Herausforderung für die Schweizer Aussen- und Wirtschaftspolitik

Mitte der 1980er Jahre konnte sich die Europäische Gemeinschaft aus der seit der zweiten Hälfte der 1970er Jahre anhaltenden „Eurosklerose“ lösen. Eine treibende Kraft war der neue Kommissionspräsident Jacques Delors. Unter seiner Führung entwickelte die EG-Kommission ab 1985 eine grosse Aktivität.¹⁶⁷ Im Juni 1985 legte sie ein Paket mit Reformvorschlägen vor, welches die Realisierung eines europäischen Binnenmarktes zum Ziel hatte. Im Februar 1986 schliesslich wurde mit der „Einheitlichen Europäischen Akte“ die gesetzliche Grundlage verabschiedet. Bis Ende 1992 sollte ein gemeinsamer Markt etabliert werden. Auf dem Gebiet der EG sollten Arbeitskräfte, Güter, Kapital und Dienstleistungen ohne einzelstaatliche gesetzliche Restriktionen frei verkehren können (sog. vier Freiheiten).¹⁶⁸ Mit dem europäischen Binnenmarkt waren grosse wirtschaftliche Hoffnungen verbunden. Der

¹⁶⁶ Thema Nummer eins ist 1986/87 die Wechselkurs- und Aussenwirtschaftspolitik (vor allem in Bezug auf das Ertragsbilanzdefizit der USA), Nummer zwei ist die europäische Integration. Ein Jahr später figuriert die Finanz- und Steuerpolitik an erster Stelle.

¹⁶⁷ Der kurze Abriss über die europäischen Integrationsbestrebungen folgt BRUNN (2002), GILLINGHAM (2003) und PFETSCH (1997).

¹⁶⁸ Ein wichtiges Instrument der Umsetzung war das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von Rechtsnormen, welches die früheren Harmonisierungsanstrengungen ablöste.

Cecchini-Bericht – eine Untersuchung der wirtschaftlichen Auswirkungen des gemeinsamen Marktes – rechnete mit einer Zunahme des EG-BIPs von 4.5 Prozent und der Schaffung von 1.5 Millionen Arbeitsplätzen. Durch die Marktöffnung stieg der Wettbewerbsdruck in der Europäischen Gemeinschaft. Die europäische Wettbewerbspolitik wurde unter den sehr aktiven Kommissionsmitgliedern Sutherland (1985–89) und Brittan (1989–1993) „one of the most efficient instruments to promote competition and liberalise European markets” (MACH ET AL. 2001: 9). Dazu kam auf nationaler Ebene, dass die Mitgliedstaaten ihr Wettbewerbsrecht in Richtung der europäischen Regulierungen anzupassen begannen, obwohl, formal gesehen, keine entsprechende Vorgabe bestand. Auch in der Landwirtschaftspolitik wurden in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre umfassendere Reformen in Angriff genommen (SCIARINI 1994). Vorgesehen war eine verstärkte Ausrichtung auf den Markt. Die Überproduktion sollte verringert werden.

In der Schweiz wurden diesen Entwicklungen in der Europäischen Gemeinschaft grosse Bedeutung beigemessen. Der Vororts-Präsident von Planta beispielsweise bezeichnete 1987 den im Entstehen begriffenen europäischen Binnenmarkt neben der Erhaltung der Umwelt als eine der beiden grossen Herausforderungen der Gegenwart (ANNÉE POLITIQUE SUISSE 1987: 311).

Der Bundesrat veröffentlichte im August 1988 einen Bericht zur Europäischen Integration (Integrationsbericht)¹⁶⁹. Der Bundesrat befürchtet, dass durch die verstärkte europäische Integration, insbesondere durch die Etablierung eines Binnenmarktes, die „selektive, auf ausgewählte Sektoren beschränkte Zusammenarbeit“ mit der EG schwieriger werden könnte. Anstelle von Sonderlösungen könnte die Schweiz mehr und mehr gezwungen sein, eine von der EG vorgeschlagene Lösung unverändert zu übernehmen. Der bilaterale Verhandlungsspielraum könnte abnehmen. Nach Auffassung des Bundesrates muss die Schweiz daher ihre Position als möglicher Verhandlungspartner stärken. Die Schweiz muss ihre „Europafähigkeit“ verbessern: „Für die Schweiz wird es enorm wichtig sein, durch eine aktive Integrationspolitik ihre Möglichkeiten, als wirkungsvoller Verhandlungspartner aufzutreten, zu erhalten und zu verbessern. Dazu werden innenpolitische, binnenwirtschaftliche, kultur- und gesellschaftspolitische Massnahmen erforderlich sein, die unsere Europafähigkeit verbessern“ (336). „In der Verbesserung der schweizerischen Europafähigkeit liegt ein wichtiger Schlüssel für die Bewältigung unserer Zukunft“ (379). Ein Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft kommt für den Bundesrat

¹⁶⁹ SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1988a).

aufgrund der schweizerischen Neutralität nicht in Frage. Durch einen EG-Beitritt könnte die Glaubwürdigkeit der Neutralität Schaden nehmen. Weiter würden Volksrechte und Föderalismus eingeschränkt. „Der Beitritt ist deshalb nicht das Ziel der Vertiefung unserer Beziehungen mit der Gemeinschaft“ (340).¹⁷⁰ Der europäische Binnenmarkt wird nach Einschätzung des Bundesrates für die Schweizer Wirtschaft spürbare Auswirkungen haben – weitgehend unabhängig davon, ob die Schweiz Teil des EG-Binnenmarktes ist oder nicht. Es ist „nicht zu bestreiten [...], dass uns der EG-Binnenmarkt etwelche Probleme schaffen wird“ (378). Durch den Abbau von Handelsschranken sowie durch die Vergrösserung des Absatzmarktes (Spezialisierungs- und Grössenvorteile) wird der Wettbewerbsdruck zunehmen. Der Schweizer Exportwirtschaft könnten Wettbewerbsnachteile daraus erwachsen, dass sie für den EG-Raum nicht dieselben Marktzutrittsbedingungen erhält wie ihre Konkurrenten aus der EG. Weiter nachteilig kann sich auswirken, dass die Preise für Vorleistungen in der EG aufgrund des grösseren Konkurrenzdrucks sinken können, wodurch die Industriebetriebe der EG die preisliche Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den Schweizer Exporteuren zu verbessern vermögen. „Für unsere Industrie [werden] wahrscheinlich gewisse Wettbewerbsnachteile gegenüber Unternehmen in der EG auf die Dauer ohne EG-Beitritt kaum zu umgehen sein“ (354). Der Bundesrat misst daher der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft in seiner Europa-Politik eine grosse Bedeutung zu. „Europafähig sein heisst für uns zunächst, überdurchschnittlich wettbewerbsfähig zu bleiben in Bezug auf unsere wirtschaftliche und technologische Leistungsfähigkeit, dies unter Wahrung der sozial- und umweltpolitischen Verantwortung. [...] Der Bundesrat unterstreicht deshalb die überragende Bedeutung günstiger interner Rahmenbedingungen für die Entfaltung einer gesunden, risikobereiten und innovativen Wirtschaft“ (379).

6.3.1.3.2 Erfolgreicher Abschluss der GATT-Verhandlungen als strategische Antwort auf die Herausforderungen durch den EG-Binnenmarkt – Neuausrichtung der Landwirtschaftspolitik

Durch die Mitte der 1980er Jahre wieder in Gang gekommene europäische Integration und insbesondere durch EG-Binnenmarkt zeichnen sich für die EG-Mitglieder Wettbewerbsvorteile gegenüber der Schweizer Wirtschaft ab. Die im September 1986 beginnenden Verhandlungen im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT erhalten dadurch für die Schweizer Wirtschaftspolitik eine besondere Bedeutung. Der

¹⁷⁰ Die Schweizer Europastrategie wurde von Staatssekretär Blankart mit dem Slogan „beitrittsfähig sein um nicht beitreten zu müssen“ zusammengefasst.

Druck auf die Schweizerische Wettbewerbsfähigkeit durch den EG-Binnenmarkt kann durch neue, im Rahmen des GATT verhandelte Marktzutritte, namentlich im Dienstleistungsbereich, gemildert werden. Es besteht die Hoffnung, dass die EG dazu bewegt werden kann, gegenüber den Nicht-EG-Mitgliedern „das Gesetz des Multilateralismus, d.h. das Prinzip der Meistbegünstigung und der Inländerbehandlung anzuwenden, und nicht dasjenige der Reziprozität. Dies gilt insbesondere für die Bereiche des Handels, die noch nicht durch die Bestimmungen der GATT abgedeckt sind [...]. Das Gelingen der Uruguay-Runde gehört deshalb zum Kern der schweizerischen Europa-Strategie“ (DE PURY 1989: 10). Gemäss Staatssekretär Blankart ist ein erfolgreicher Abschluss der GATT-Verhandlungen eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Schweiz nicht der EG beitreten muss: „Si nous ne réussissons pas l'Uruguay-Round, nous serons d'autant plus projetés dans le bras de la Communauté“ (zit. n. SCIARINI 1994: 155).

Bei der Uruguay-Runde des GATT war das Landwirtschaftsdossier ein bedeutender Verhandlungsgegenstand. Marktöffnungen standen u.a. auch im Dienstleistungsbereich zur Debatte. Ein weiterer Verhandlungsbereich war das geistige Eigentum.¹⁷¹ Um verbesserte Marktzutritte im wichtigen Dienstleistungsbereich zu erhalten, musste sich die Schweiz auf Zugeständnisse in der Landwirtschaft einstellen. Die Schweizer Exportwirtschaft meldete grosses Interesse an erweiterten Marktzugängen im Dienstleistungsbereich an. Der Vorort schreibt in seinem Jahresbericht 1989/90: „In allen industrialisierten Ländern nimmt die wirtschaftliche Bedeutung des Dienstleistungssektors schnell zu. Die Schweiz macht da keine Ausnahme. [...] Unter diesen Umständen sind die multilateralen Verhandlungen über die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs, die sich in der Verhandlungsgruppe ‚Dienstleistungen‘ im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT abspielen, für die Schweizer Wirtschaft von grosser Bedeutung“ (57). Was die Landwirtschaft betrifft, signalisierte der Verband Verhandlungsbereitschaft: Es „muss versucht werden, die Existenz der Landwirtschaft im Rahmen der laufenden Uruguay-Runde des GATT zu sichern, ohne die für den Wohlstand unseres Landes wichtigen Zugänge zu den Absatzmärkten zu gefährden“ (33). Die Schweizer Landwirtschaftspolitik stand unter Druck.¹⁷² Doch nicht nur die GATT-Verhandlungen stellten die bisherige Politik in Frage. Weiterer Druck ergab sich von der Neuausrichtung der Agrarpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, die auf eine verstärkte

¹⁷¹ Aus der Uruguay-Runde des GATT ging schliesslich die WTO hervor (s. SENTI 2000: 64–106).

¹⁷² Zur Schweizer Landwirtschaftspolitik der 1980er und frühen 1990er Jahre s. SCIARINI (1994).

marktwirtschaftliche Ausrichtung zielte. Dadurch wurde u.a. eine Verbilligung der Landwirtschaftsprodukte angestrebt. Doch auch aus dem Inland wurden vermehrt Stimmen laut, die anstelle der Preisstützungspolitik eine verstärkte Ausrichtung auf ökologische Ziele forderten.¹⁷³

Von den 1950er bis Mitte der 1980er Jahre war die Schweizer Landwirtschaftspolitik durch eine geringe Innovationskraft gekennzeichnet. Sie war im Wesentlichen ein Kompromissprodukt zwischen den mächtigsten Organisationen des Sektors. Die Wirtschaftsverbände, namentlich der Schweizerische Bauernverband, haben eine zentrale Rolle gespielt, indem sie in der vorparlamentarischen Phase einen Kompromiss ausgearbeitet haben (Festlegung von Preisen, Preisstützungsmassnahmen, Kontingente usw.). Stark entwickelten Interessengruppen stand ein schwacher Staat gegenüber, welcher sich den Verbandsinteressen anpasst. Der Staat ist von den Bauernvertretern abhängig, da diese über das für die Landwirtschaftspolitik erforderliche Wissen verfügen. Dazu kommt, dass der Bauernverband stark genug ist, um ein Referendum gegen eine Vorlage zu ergreifen. Zwischen dem Bauernverband und den übrigen Unternehmerverbänden, namentlich dem Vorort, besteht ein „parallélisme de l'intérêt“ (SCIARINI 1994). Ende des 19. Jahrhunderts bilden Arbeitgeber (Vorort) und Bauern eine strategische Allianz (Bürgerblock). Der Bauernverband sekundiert die Arbeitgeber in den Auseinandersetzungen mit der Arbeiterbewegung. Dafür erhält er Unterstützung in der Landwirtschaftspolitik, namentlich bei der Ausgestaltung der Zolltarife für Landwirtschaftsprodukte (GUEX 1995, BAUMANN 1993). Diese Konstellation gerät ab Mitte der 1980er Jahre mehr und mehr unter Druck. Um verbesserte Marktzutritte im Ausland zu erhalten, nimmt die Exportwirtschaft eine Verringerung des Schweizer Agrarprotektionismus in Kauf. Dies mit dem Nebeneffekt, dass aufgrund der tieferen Handelsschranken die Preise für Landwirtschaftsprodukte nachgeben. Dadurch sinkt das inländische Preisniveau und somit die Arbeitskosten und die Preise der inländischen Vorleistungen. Durch den geringeren Agrarschutz verbessert sich somit die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Exporteure.

¹⁷³ Der Einstellungswandel oder das Unbehagen der Bevölkerung gegenüber der traditionellen Landwirtschaftspolitik mit ihrer Überproduktion manifestiert sich in der Ablehnung des Zuckerbeschlusses in der Volksabstimmung von 1986. Der Zuckerrübenanbau sollte von 850'000 auf 1 Mio. t ausgedehnt und die Bundeskasse um 20 Mio. Fr. entlastet werden; die Subventionskürzung sollte mit einer Preiserhöhung von 15 Rp./kg Zucker kompensiert werden.

Ab 1986/87 vollzieht die Schweizer Landwirtschaftspolitik einen Kurswechsel.¹⁷⁴ Die Behörden sprechen sich für vermehrte Direktzahlungen aus. Auch der Bauernverband öffnet sich gegenüber Direktzahlungen, wobei diese seiner Meinung nach nicht generell ausgerichtet werden dürfen, da „ihnen sonst ein Geruch von Almosen anhaftet“ (ANNÉE POLITIQUE SUISSE 1987: 108). Vielmehr müssen die Direktzahlungen gezielt und mit ökologischen Auflagen erfolgen. 1987 setzt der Bundesrat eine Expertenkommission zu den Direktzahlungen ein. Im selben Jahr beschliesst die Bundesversammlung erstmals allgemeine, nicht an spezifische Leistungen gebundene Direktzahlungen (Tierhalterbeiträge an kleine und mittlere Betriebe von 90 Mio. Fr. pro Jahr), die ab 1988 ausgerichtet werden. 1990 nimmt der Bauernverband öffentlich eine strategische Neuausrichtung seiner Politik vor. Er befürwortet eine verstärkte Ausrichtung der landwirtschaftlichen Produktion auf den Markt und akzeptiert eine Erhöhung der Direktzahlungen als Unterstützung der bäuerlichen Einkommen. Dieser Kurswechsel in der Schweizer Agrarpolitik geht einher mit einer Veränderung der Entscheidungsstruktur. Der Staat respektive die Verwaltung gewinnt in der Landwirtschaftspolitik merklich an Einfluss, während die Verbände, namentlich der Bauernverband an Bedeutung einbüßen. Die Verwaltung hat sich Expertenwissen angeeignet um unabhängiger von den Verbänden agieren zu können. In der vormals durch das Milizprinzip geprägten Schweizer Landwirtschaftspolitik spielt der Staat nun eine wichtigere Rolle (SCIARINI 1994: 348ff.).

6.3.1.3.3 Deindustrialisierung, Sorge um die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft

Im Jahr 1988 beginnt sich die Sorge um die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Wirtschaftsstandortes bei den WirtschaftspolitikerInnen zu artikulieren – obwohl die Produktionskapazitäten stark ausgelastet sind. Dies nicht nur, weil, wie oben geschrieben, aufgrund des EG-Binnenmarktes mit einer stärkeren Konkurrenz durch EG-Produzenten gerechnet wird. Die Sorge um den Werkplatz Schweiz erhielt eine reale Grundlage, als Anfang 1988 anlässlich der Fusion der Schweizer Firma BBC und der schwedischen Unternehmung Asea zu ABB in Baden ein Abbau von rund 2500 Arbeitsplätzen bekannt gegeben wurde, obwohl BBC bereits im Vorjahr 1000 Stellen gestrichen hatte.¹⁷⁵

¹⁷⁴ S. ANNÉE POLITIQUE SUISSE (div. Jg) sowie SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1992b).

¹⁷⁵ Die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft bildete auch das Thema der Jahrestagung der Schweizerischen Gesellschaft für Volkswirtschaft und Statistik (ANNÉE POLITIQUE SUISSE 1988: 90). Die

Dieser Stellenabbau hat eine Debatte im Nationalrat zur Folge. In einer dringlichen Interpellation sorgt sich die SP, dass durch weitere Fusionen nochmals Arbeitsplätze verloren gehen könnten. Wirtschaftsminister Delamuraz und mit ihm die meisten ParlamentarierInnen sind der Ansicht, dass Panik nicht angebracht ist, doch die Verlagerung vom sekundären zum tertiären Sektor sich in der Schweiz fortsetzen und die internationale Konkurrenz stärker werden dürfte. SP-Wirtschaftspolitiker Ledergerber jedoch „fragt sich, was denn eigentlich in der Schweiz los ist“. Er teilt zwar die Auffassung von BR Delamuraz, dass „die Zeichen in der Schweiz generell nicht auf Sturm stehen.“ Aber: „Was ist denn passiert, dass die Flaggschiffe der schweizerischen Industrie in den letzten Jahren praktisch alle in Strudel geraten sind? Die Namen sind schon genannt worden von Saurer über Sulzer, über die einst so stolze Uhrenindustrie bis jetzt zur BBC, die ganz beachtlich torkelt“ (AB NR 1988: 284). Im Herbst verlangen verschiedene Parlamentarier vom Bundesrat Auskunft über die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen sowie über allfällige Verbesserungsmassnahmen.¹⁷⁶

Bemerkenswerterweise beginnt die SVP des Kantons Zürich 1987/1988 in einer Zeit der Vollbeschäftigung die Arbeitslosigkeit als Thema zu lancieren. Nach Auffassung ihres Präsidenten Blocher war die „Sicherheit der Arbeitsplätze und damit die Eigenständigkeit der schweizerischen Wirtschaft seiner Meinung nach durch den ‚rauen Wind der internationalen Konkurrenz‘ bedroht“ (108).

6.3.1.4 Ende des kalten Krieges – Krise der Neutralitäts- und Sicherheitspolitik, Kopp- und Fichen-Affäre

6.3.1.4.1 Wandel in der Schweizer Sicherheitspolitik

Durch den Zerfall des Ostblocks in den späten 1980er Jahren ändern sich für die Schweiz die sicherheitspolitischen Voraussetzungen fundamental. Die Vorstellung, als neutraler Staat sich in einem Umfeld rivalisierender Mächte behaupten zu müssen, ist den neuen Verhältnissen nicht mehr angemessen. Neben dem Ende des

WELTWOCHEN schreibt am 3. März 1988: „Uns geht es gut, verdammt gut sogar. [...] Andererseits gibt es triftige Gründe, sich zu sorgen. Denn nicht nur vereinzelte Betriebe sind in Gefahr, ein ganzer Sektor – die schweizerische Industrie ist in Bedrängnis“.

¹⁷⁶ Im Herbst 1988 warnt auch der stellvertretende Direktor des BIGA, Volker Kind, vor der verschlechterten Wettbewerbsposition der Schweizer Wirtschaft: „Viele Länder haben die Bedrohungen der 70er Jahre als Herausforderung zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit begriffen. Der Standortvorsprung der Schweiz ist dadurch zusammengeschmolzen. Vor dem Hintergrund der europäischen Integration bildet die Stärkung der Standortgunst unseres Landes eine integrale wirtschaftspolitische Herausforderung“ (KIND 1988: 11).

Kalten Krieges führt auch die verstärkte europäische Integration dazu, dass die Gefahr einer unmittelbaren militärischen Bedrohung der Schweiz abnimmt. Bereits in der ersten Hälfte der 1980er Jahre und verstärkt ab 1985 wird das auf militärische Abschreckung (Dissuasion) basierende Sicherheitsdispositiv bzw. die bewaffnete Neutralität in Frage gestellt (KUNZ/MORANDI 2000). Einerseits wird der Beitrag der Armee dazu, dass die Schweiz im Zweiten Weltkrieg nicht in Kampfhandlungen verwickelt wurde, kritisch hinterfragt. Andererseits verändert sich die Bedrohungswahrnehmung, indem neu insbesondere ökologischen Risiken eine grössere Bedeutung beigemessen wird.¹⁷⁷ Die Annahme der Volksinitiative zum Schutz von Moorlandschaften im Dezember 1987, welche gegen den Bau eines Waffenplatzes im Hochmoor bei Rothenturm gerichtet war (Rothenturm-Initiative), zeugt von diesem Gesinnungswechsel.¹⁷⁸ Das Jahr 1989 stellt den „Kulminationspunkt“ dieser sich über die 1980er Jahre „aufbauenden Diskussion“ dar (KREIS 2002: 60). In diesem Jahr kommt die Initiative zur Abschaffung der Schweizer Armee (GSoA-Initiative) zur Abstimmung. Gleichzeitig fanden Feierlichkeiten zum 50. Jahrestag der Generalmobilmachung von 1939 statt („Diamant“), auch „um dem langsam erodierenden militärischen Verteidigungswillen doch den Anstrich eines unbestrittenen nationalen Wertes zu geben und zugleich einen Damm gegen die [...] Armeeabschaffungsinitiative zu errichten“ (KREIS 2002: 65). Die Auseinandersetzungen um die Rolle der Schweiz und um die dissuasive Wirkung der Armee im Zweiten Weltkrieg wurden mit einer hohen Intensität geführt. Sie prägten die innenpolitische Berichterstattung sowie die Leserbrief-Spalten in den Printmedien. Das überraschend gute Abschneiden der GSoA-Initiative in der Volkabstimmung vom 26. November, wohl verstärkt durch den Fall der Berliner Mauer am 9. November, desavouierte die „Diamant“- und Armee-Vertreter. 1989 hatte „der Glaube an die so genannte ‚glückliche Kriegsverschonung‘ als Folge einer dissuasiven militärischen Selbstbehauptung im Rahmen der bewaffneten Neutralität [...] jenen unbestrittenen Stellenwert verloren, den er jahrzehntelang im schweizerischen Geschichtsver-

¹⁷⁷ „Bereits die zweite Hälfte der achtziger Jahre hatte den Blickwinkel geöffnet, um neben den militärischen Bedrohungen auch nicht machtpolitisch bedingte Risiken zu erkennen. Wissenschaftliche Kreise und politisch engagierte Bewegungen hatten sich seit Jahren für eine Erweiterung des Verständnisses dessen, was die Sicherheit einer staatlichen Gesellschaft definiert, ausgesprochen. Gefordert wurde eine Ausweitung der Sicherheitspolitik im Sinne einer ganzheitlichen Existenzsicherungspolitik gemäss der Erkenntnis, dass ein moderner industrialisierter Staat allen Risiken, denen er sich gegenüber sieht, begegnen können muss“ (SPILLMANN ET AL. 2000: 9).

¹⁷⁸ Die VOX-Analyse des Abstimmungsergebnisses zeigte, dass der Umweltschutz das bedeutendste Motiv der Befürworter der Initiative war (ANNÉE POLITIQUE SUISSE 1987: 91).

ständnis innegehabt hatte“ (KUNZ/MORANDI 2000: 14). Das tradierte Sicherheitsdispositiv ist obsolet geworden.¹⁷⁹

Der Bundesrat reagiert schnell auf die veränderte sicherheitspolitische Ausgangslage. Bereits im Sicherheitsbericht¹⁸⁰ vom 1. Oktober 1990 räumt er ein, dass „die Gefahren, deren Ursprung ausserhalb des machtpolitischen Bereichs liegt, [...] heute für viele im Vordergrund [stehen], während die Notwendigkeit von sicherheitspolitischen Anstrengungen im herkömmlichen Sinne nicht mehr durchwegs eingesehen wird“ (872). Er stellt den Schweizer Alleingang in Frage und erwägt die Kooperation mit anderen Bündnissen. „Auch die Neutralen stehen heute vor der Herausforderung, sich aktiv am Aufbau einer neuen europäischen Sicherheitsordnung zu beteiligen“ (899). Mit der Unterstützung des UNO-Embargos gegen den Irak am 7. August 1990 ersetzt der Bundesrat *de facto* die „Doktrin der absoluten Neutralität durch eine Praxis der differenziellen Neutralität“ (KREIS 2004: 160).

Mit dem Bedeutungsverlust der bewaffneten Neutralität ist auch das Konzept der Milizarmee in Frage gestellt. Das Milizprinzip in der Armee führte dazu, dass in der Schweiz die politischen, ökonomischen und militärischen Eliten eng verflochten waren.¹⁸¹ In der Botschaft zur GSoA-Initiative vom 25. Mai 1988 schreibt der Bundesrat noch: „Keine andere Armee der Welt ist derart vom Milizprinzip geprägt wie die schweizerische. Mitverantwortung für die Erhaltung der Unabhängigkeit wird vom Wehrpflichtigen während vieler Jahre mit persönlichem Einsatz wahrgenommen und weder Berufssoldaten allein noch Söldnern überlassen. Das Wort ‚die Schweiz hat keine Armee, sie ist eine Armee‘ beschreibt eine Realität, die im Ausland immer wieder Bewunderung erweckt“ (BBl 1988: 975). Zwar hält der Bundesrat auch im Sicherheitsbericht 90 das Milizprinzip noch hoch. Doch dieses Bekenntnis kann den Prozess nicht aufhalten, dass die militärische Offizierslaufbahn

¹⁷⁹ Gemäss der Analyse der Leitmedien von IMHOF ET AL. (2000) „zeugen alle dominanten sicherheitspolitischen Diskussionen der Jahre 1989 und 1990 von einer tiefen Verunsicherung der etablierten politischen Akteure“ (11).

¹⁸⁰ SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1990).

¹⁸¹ Der Schriftsteller MAX FRISCH veranschaulicht dies 1989 mit folgendem Bild: „Weisst du, Jonas, was ich mir anstelle der nächsten grossen Weherschau wünsche: im ganzen Land ein gewöhnlicher Werktag oder sagen wir: eine Woche, das kostet die Steuerzahler nämlich gar nichts, und eine Woche müsste es schon sein: BÜRGER IN UNIFORM ... Eine Woche also im ganzen Land, und da geschieht weiter gar nichts: alle Schweizerbürger, die diensttauglich sind, erscheinen Arbeitsplatz in ihrer militärischen Uniform. Nichts weiter. Was hältst du davon? Und alles ohne militärische Rituale ... Und nach einer Woche rufe ich dich an und du sagst mir, was dir aufgefallen ist. Hörst du? Wieweit die Kader in Wirtschaft und Industrie und Presse und Hochschulen identisch sind mit unseren militärischen Kadern, und wir überlegen uns, wessen Leibgarde sie ist, diese Armee“ (35).

als Sprungbrett für eine Karriere in Wirtschaft oder Politik schnell an Bedeutung verliert.

6.3.1.4.2 Geldwäscherei, Kopp- und Fichen-Affäre, Kritik der Verfilzung von Politik und Wirtschaft

In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre geriet der Schweizer Finanzplatz infolge von verschiedenen Geldwäscherei-Fällen unter Druck. Nach dem Sturz der Staatsoberhäupter Marcos auf den Philippinen und Duvalier auf Haiti im Februar 1986 wurde bekannt, dass beide während ihrer Amtszeit illegal erworbene Vermögenswerte ins Ausland und namentlich in die Schweiz transferiert hatten. Die Bankenkommision wurde auf eine Intervention bei den Banken hin von einem Institut darüber informiert, dass möglicherweise ein Abzug von Marcos-Geldern bevorsteht. Der Bundesrat verordnete darauf – gestützt auf den aussenpolitischen Kompetenzartikel in der Verfassung (Art. 102 Abs.8 alte BV) – eine Blockierung der betreffenden Konten. Als im April ein formelles Rechtshilfegesuch aus den Philippinen eintraf, konnte das notrechtliche Einfrieren durch die im Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe vorgesehene Sperrung abgelöst werden. Im Fall des haitianischen Diktators Duvalier war zur Sperrung der Konten keine notrechtliche Intervention erforderlich, da von der Nachfolgeregierung ein Rechtshilfegesuch offiziell angekündigt wurde. In Teilen der Öffentlichkeit wurde den Banken neben den Geschäftsbeziehungen zu korrupten Staatsoberhäuptern generell vorgeworfen, in Geschäfte mit undemokratischen Regimen, insbesondere in Entwicklungsländern, verwickelt zu sein. Kritisiert wurden namentlich die Verbindungen mit dem Apartheidregime in Südafrika, vor allem der Schweizerischen Bankgesellschaft SBG (ANNÉE POLITIQUE SUISSE 1986: 78).

Der Bundesrat unternimmt in der Folge gewisse Anstrengungen, die gesetzliche Grundlage leicht zu verschärfen. Im Februar 1987 gibt das EJPD einen Expertenbericht des vormaligen Tessiner Staatsanwaltes Bernasconi in die Vernehmlassung, in dem vorgeschlagen wird, die Entgegennahme von Geldern, von denen der Empfänger weiss oder annehmen muss, dass sie auf deliktische Weise erworben wurden, strafbar zu machen. Gegenüber dieser moderaten Bestimmung äusserten bürgerliche Kreise und Bankiers den Vorbehalt, dass nur vorsätzliche Handlungen strafbar sein sollten. Die Bankenaufsicht und somit auch der Kampf gegen die Geldwäscherei sollten weiterhin Aufgaben sein, die von den Banken selber über die Banken-

kommission¹⁸² wahrgenommen werden. Das Milizprinzip in der Bankenaufsicht stand jedoch noch nicht zur Debatte.

Im November 1988 flog im Tessin der bis zu diesem Zeitpunkt grösste Fall von Geldwäscherei auf. Im Rahmen der so genannten ‚Libanon-Connection‘ wurden Gelder in grossem Umfang aus dem Nahen Osten bei einer Zürcher Grossbank deponiert und in Vermögenswerte umgetauscht. Der Bundesrat sah sich dadurch veranlasst, die im Expertenbericht Bernasconi vorgeschlagenen Strafnormen im Bereich der Geldwäscherei auf dringlichem Wege zu behandeln

Der Fall der Libanon-Connection führt indirekt zum Rücktritt der für Geldwäscherei im Bundesrat zuständigen EJPD-Vorsteherin Elisabeth Kopp (Kopp-Affäre).¹⁸³ Im Rahmen des Verfahrens gewinnen die zuständigen Behörden Erkenntnisse über weitere der Geldwäscherei verdächtige Firmen und Personen. Darunter befindet sich auch die Shakarchi Trading AG, dessen Verwaltungsrats-Vizepräsident Hans W. Kopp, der Gatte von Bundesrätin Kopp, ist. Bundesrätin Kopp erhält von diesen Verdachtsmomenten Kenntnis und informiert am 27. Oktober 1988 ihren Ehemann telefonisch, worauf dieser aus dem Verwaltungsrat der Firma austritt. In der Öffentlichkeit sickert in den folgenden Wochen nach und nach durch, dass Hans W. Kopp einen Hinweis aus dem EJPD auf die Verdächtigungen gegen die Shakarchi Trading AG erhalten hat. Am 9. Dezember 1989 gesteht Bundesrätin Kopp in einem Interview in der Tagesschau des Schweizer Fernsehens ein, dass sie ihren Gatten informiert hat. Drei Tage später kündigt sie ihren Rücktritt auf Ende Februar an. Als am 11. Januar 1989 weitere Details bekannt werden, gibt Elisabeth Kopp anderntags ihren sofortigen Rücktritt bekannt.

Am 15. Dezember 1988 werden im Nationalrat verschiedene, vor allem von linker Seite eingereichte Vorstösse zur Geldwäscherei und zu den Verwicklungen des Ehepaares Kopp behandelt. Die Schweiz wird von der Linken der Doppelmoral bezichtigt. Bei der Korruption würden die SchweizerInnen die Massstäbe, an denen sie die Verhältnisse im Ausland messen würden, nicht auf die Schweiz anwenden. Die „zynische Geldgier hat unserem Land Zustände beschert, über die wir uns, wären sie in einem anderen Lande anzutreffen, empörten“ (M. Leuenberger, SP; AB NR

¹⁸² Die eidg. Bankenkommision (EBK) ist eine autonome Verwaltungsbehörde, welche die so genannten Sorgfaltspflichten der Bankiers überwacht. Hauptzweck der EBK ist der Gläubigerschutz. Sie stützt sich bei ihrer Aufsichtstätigkeit zu einem grossen Teil auf Revisionsberichte akkreditierter Revisoren. Die Geldwäscherei wird unter dem Gesichtspunkt einer „Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit“ untersucht. Die EBK wird von den beaufsichtigten Banken selber über eine Aufsichtsabgabe finanziert.

1988: 1873). Die Selbstkontrolle der Banken wird nun kritisiert. Sie sei ein „unmögliches System“. Die SP-Fraktion verlangt eine Überführung der Sorgfaltspflichtvereinbarung der Banken ins ordentliche Gesetz. Für die Grünen ist der Fall Kopp sogar einer Systemkrise gleich zu setzen. Das ganze politische System „sitzt auf der Anklagebank“, namentlich, so die Fraktionssprecherin Bär, das Milizsystem: „Was hier – für alle Beteiligten brutal – offengelegt wurde, ist die dichte Verflechtung von Wirtschaft und Politik, die bis in das höchste Machtzentrum unseres Staates geht. Die Heirat zwischen Wirtschaft und Politik wurde exemplarisch vertreten und dargestellt durch das Ehepaar Kopp. Die negativen Seiten unseres vielgerühmten Milizsystems sind offengelegt“ (AB NR 1988: 1987). Sie nimmt die Kritik von TSCHÄNI (1986) aus dem Jahre 1983 auf: „Der Zwilling von Miliz heisst Filz“ (ibid.). Die Ratslinke verlangt eine Durchleuchtung des EJPD und der Bundesanwaltschaft. Am 31. Januar 1989 wird vom National- und Ständerat eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) mit diesem Auftrag eingesetzt.

Die wirtschaftsnahen bürgerlichen Kräfte und insbesondere FDP geraten ins Zwielficht. Das Thema der „Verfilzung“ beschäftigt die Öffentlichkeit. Der Zürcher FDP-Nationalrat Cincera schreibt in der FDP-Presseinformation vom 23. November 1989: „Würde man Radio und Fernsehen immer ernst nehmen und den populär sein wollenden Presseerzeugnissen sowie den Informationsdiensten linker und grüner Parteien Glauben schenken, bestünde die politische Landschaft der Schweiz aus lauter bürgerlichem Filz.“ An Veranstaltungen und in Interviews müssen sich FDP-Politiker gegen den Filz-Vorwurf verteidigen. Sie verweisen auf die „notwendige Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft“ (NR Spälti, NZZ, 9. Oktober 1989). Die Lösung eines „allenfalls bestehenden Filzproblems“ sei „eine Frage des richtigen Masses“ (NR Reich, ZÜRICHSEE ZEITUNG, 22. April 1989). Die linke Zeitung Volksrecht warnt allerdings davor, dass durch die Probleme der FDP die Linke kurzfristig gestärkt wird, mittelfristig aber die zu beobachtende Abwanderung zur SVP negative Konsequenzen haben kann: „Mit ‚Finanzwirtschaft- und Industrie-Lobby Zürich‘, kurz FILZ, betitelte Ruedi Hotz vor einer Woche an dieser Stelle die FDP. Dass diese Partei im Moment ins Trudeln geraten ist, dass sich ihre Klientel bereits abzusetzen beginnt, kann der SP nur recht sein. Allerdings – Schadenfreude wäre verfehlt. Denn die Klientel der FDP verschiebt sich zur SVP. Ebenso ein FILZ, wenn auch um einiges anders gelagert, unangreifbarer, unantastbarer“ (VOLKSRECHT, 8. Dezember

¹⁸³ Die Ereignisse sind im Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission „Vorkommnisse im EJPD“ vom 22. November 1989 zusammengefasst (BB1 1990: 637-878). S. auch DUTTWEILER (1990).

1989). Auch in der FDP selber hegt man entsprechende Befürchtungen. Der Präsident der Kantonalzürcher FDP fragt sich im Parteiorgan FREISINN FDP vom November 1989: „Ist die FDP keine ‚Wirtschaftspartei‘ mehr? [...] Steht die SVP heute der Wirtschaft tatsächlich näher als unsere Partei?“ Der Vorort wird bereits am 21. Oktober 1988 vom Zürcher SVP-Nationalrat und Industriellen Blocher heftig attackiert. Er gälte „heute im Bundeshaus als ausserordentlich zuvorkommend, verträglich und nett“ (ZÜRCHER BOTE, 28. Oktober 1988) und würde die Interessen der Unternehmen zu wenig kämpferisch vertreten. Vorbildlich sei hingegen der Gewerbeverband, welcher „mit offenem Visier kämpft“ und somit auch nie dem „Filz“-Vorwurf ausgesetzt sei (Interview in der HANDELSZEITUNG, 8. Dezember 1988).

Bei der Untersuchung der Ereignisse, welche zum Rücktritt von Elisabeth Kopp geführt haben, stösst die parlamentarische Untersuchungskommission PUK bei der Bundespolizei auf 900'000 Karteieinträge (Fichen), auf denen Informationen über Personen, Organisationen oder Ereignisse festgehalten sind. In ihrem Bericht vom 22. November 1989 deckt die PUK auf, dass die politische Polizei nicht nur Personen observiert hat, welche des Terrorismus oder der Spionage verdächtigt wurden, sondern auch BürgerInnen, welche ihre demokratischen Rechte wahrgenommen haben, wobei in erster Linie Personen aus dem linken Spektrum überwacht wurden. Die Einträge waren in zahlreichen Fällen dilettantisch und enthielten Irrelevantes wie Unwahres. Die Informationen wurden „recht ungehindert an aussenstehende Departemente und Amtsstellen weitergegeben“ (BBl 1990: 822). Der Fichen-Skandal erschüttert insbesondere das Vertrauen linker Kreise der Bevölkerung in die Behörden: Nicht nur die DDR, sondern auch die Schweiz hatte eine „Stasi“. Am 3. März 1990 versammeln sich rund 30'000 Personen vor dem Bundeshaus zu einer Demonstration. Zahlreiche Kulturschaffende rufen zu einem Boykott der so genannten 700-Jahr-Feierlichkeiten im Jahre 1991 auf. Im Nationalrat wird über eine sozialdemokratische Motion zum Fortbestand der politischen Polizei abgestimmt. Mit einer Zweidrittels-Mehrheit sprechen sich die ParlamentarierInnen gegen eine Abschaffung aus. Dabei stehen sich das bürgerliche und das linke Lager weitgehend geschlossen gegenüber.

6.3.2 Restabilisierung und verstärkte marktwirtschaftliche Ausrichtung in den 1990er Jahren

In den 1990er Jahren setzte eine Restabilisierung ein. Wann genau die Reorientierung der einflussreichen Akteure bzw. die Restabilisierung des politischen Systems der Schweiz wie weit gediehen ist, kann jedoch nicht genau bestimmt werden. Dies

ist je nach Politikbereich verschieden. Während der Reorientierungsprozess in einigen Bereichen bereits zu Beginn der 1990er Jahre weit fortgeschritten ist, gibt es Themenbereiche, insbesondere was die Rolle der Schweiz im europäischen Integrationsprozess betrifft, welche auch nach mehr als zehn Jahren noch umstritten sind.

In der Sicherheitspolitik stellt der Bundesrat die Weichen bereits im Jahre 1990. Der Sicherheitsbericht trägt der neuen Bedrohungswahrnehmung Rechnung (s. Kapitel 6.3.1.4.1).¹⁸⁴ Auch in der Landwirtschaftspolitik wird der neue Kurs der marktwirtschaftlichen Ausrichtung und der Einkommensstützung durch Direktzahlungen zu Beginn der 1990er Jahre gefestigt (SCIARINI 1994). Durch den Abschluss der GATT-Verhandlungen im Jahre 1993 wird diese Ausrichtung weitgehend irreversibel. Die Bauernorganisationen verzichten auf ein Referendum gegen die Ratifizierung der GATT-Verträge und ziehen es vor, sich für Kompensationsmassnahmen zu engagieren. Zu Beginn der 1990er Jahre festigt sich in der Schweizer Politik auch die Ansicht, dass Massnahmen zum Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft getroffen werden müssen. Die Wirtschaftsinteressen, welche u.a. aufgrund des höheren politischen Stellenwerts des Umweltthemas aber auch aufgrund des Vorwurfs der Verfilzung von Politik und Wirtschaft, gesellschaftlich vorübergehend an Akzeptanz einbüssten, erhalten wieder mehr Gewicht. Die Sorge um die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft, welche ab 1988 ansatzweise in der politischen Debatte auftaucht, wird nun zu einem zentralen Thema (MACH ET AL. 2001). Ein bedeutendes Ereignis ist die Publikation des ersten „Weissbuchs“ (LEUTWILER ET AL. 1991) im Juni 1991 in dem Exponenten der Exportwirtschaft zusammen mit Wissenschaftlern einen „ordnungspolitischen Kraftakt“ fordern. Ziel ist eine „möglichst interventionsfreie Marktwirtschaft“ (7). Der Vorort – als offizielles wirtschaftspolitisches Sprachrohr der Exportwirtschaft – gerät durch diese Intervention namhafter Unternehmer unter Zugzwang. Im selben Jahr publiziert er ein „wirtschaftspolitisches Leitbild“¹⁸⁵, welches sich sowohl in der grundsätzlichen Stossrichtung als auch in Bezug auf die einzelnen Forderungen wenig vom „Weissbuch“ unterscheidet: „Die Schweiz wieder zu einem Leuchtturm der Marktwirtschaft zu machen, ist das anspruchsvolle Ziel, zu dem die vorliegenden wirtschaftspolitischen Leitlinien beitragen wollen“ (3). Auch der Bundesrat äussert sich im Aussenwirtschaftsbericht 1991 im Vergleich zu frü-

¹⁸⁴ Zu erwähnen ist jedoch, dass der Bundesrat im Jahre 1994 bei der Volksabstimmung über die Teilnahme von Schweizer Soldaten an den UNO-Blauhelmtrouppen eine Niederlage erleidet.

¹⁸⁵ SCHWEIZERISCHER HANDELS- UND INDUSTRIEVEREIN (1991).

heren Publikationen sehr pointiert zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit: Die Schweiz hat „Vorteile gegenüber dem Ausland eingebüsst, die je für sich genommen nicht dramatisch erscheinen mögen, in ihrer Summierung aber ernst genommen werden müssen“ (1020). Doch während die Unternehmervertreter staatliche Interventionen als solche im Visier haben und generell eine verstärkte Selbstregulierung der Privatwirtschaft postulieren, stehen für den Bundesrat eine „Dekartellisierung“ der Wirtschaft sowie ein Abbau protektionistischer Massnahmen im Vordergrund.¹⁸⁶ Bundesrat Delamuraz gibt einer vom ehemaligen Wirtschaftsdiplomaten und Vizepräsidenten des ABB-Verwaltungsrats geleiteten „Arbeitsgruppe Ordnungspolitik“ den Auftrag, einen Bericht mit konkreten Handlungsvorschlägen auszuarbeiten. Am 9. Juni 1992 reichen die vier bürgerlichen Parteien FDP, SVP, CVP und LPS vier Motionen zur Intensivierung des Wettbewerbs in der Schweizer Wirtschaft ein („Deregulierung – bürgerliches Reformpaket“). Nach Ablehnung des EWR-Vertrags in der Volksabstimmung am 6. Dezember 1992 sind sich sowohl bürgerliche Parteien als auch Bundesrat Delamuraz einig, dass eine Deregulierung der Wirtschaft noch dringlicher geworden ist. Der Bundesrat stellt am 20. Januar 1993 sein „Programm zur Revitalisierung der Schweizer Wirtschaft“ vor, welches u.a. eine Revision des Kartellrechts beinhaltet.¹⁸⁷ Im Visier ist auch die gestiegene Staatsquote, welche reduziert oder zumindest stabilisiert werden soll. Mehr und mehr steht auch die Effizienz der staatlichen Leistungserbringung zur Diskussion. Ab 1995 beginnt die so genannte Wirkungsorientierte Verwaltungsführung („New public management“) Fuss zu fassen (SCHEDLER 2005).¹⁸⁸ Staatliche Aufgaben werden vermehrt über Globalbudgets und Leistungsvereinbarungen gesteuert. Von der Verwaltung wird vermehrt „Kundenorientierung“ gefordert.

Während das Thema der internationalen Konkurrenzfähigkeit auf der politischen Agenda aufsteigt, wandert der Umweltschutz nach unten.¹⁸⁹ Die grosse

¹⁸⁶ Die Autoren des „Weissbuchs“ raten hingegen von einer Stärkung der Wettbewerbsbehörden ab, da dadurch das Risiko besteht, „in einen Marktprozess einzugreifen, obwohl dieser in Tat und Wahrheit effizient ist“. Gefordert wird hingegen „eine Öffnung der Grenzen“, wodurch weitere Konkurrenten in den Markt eintreten könnten. Diese ablehnende Haltung gegenüber der Wettbewerbspolitik kommt privaten Interessen einiger Mitautoren des Buches entgegen, stammen doch beispielsweise Teile des Vermögens von Stephan Schmidheiny aus dem Zementkartell.

¹⁸⁷ Die Massnahmen traten grösstenteils erst kurz vor oder während des Aufschwungs ab Ende 1996/Anfang 1997 in Kraft.

¹⁸⁸ S. auch CATTACIN (1999), MACH ET AL. (1999).

¹⁸⁹ Im GfS-Sorgenbarometer bezeichnen im Jahr 1988 74 Prozent der befragten Stimmberechtigten die „Umwelt als wichtiges Problem“, 1992 sind es 50 Prozent. Ab 1996 stabilisiert sich der Anteil bei rund 20 Prozent. Ab

Verunsicherung im Hinblick auf die künftige Bedeutung der Umweltproblematik legt sich. Dabei dürfte auch die Tatsache eine Rolle gespielt haben, dass die verschiedenen umweltpolitischen Massnahmen Wirkung zu zeigen begannen. Beispielsweise bildete sich der Schadstoffausstoss gegenüber dem Höchststand in den 1980er Jahren deutlich zurück (u.a. wegen der Einführung des Katalysators bei Personenwagen).

In anderen Politikbereichen stellte sich eine Restabilisierung erst wesentlich später ein. Teilweise ist sie auch im Jahre 2005 noch nicht abgeschlossen. Herausragende Beispiele sind die Frage nach der Rolle der Schweiz im europäischen Integrationsprozess sowie die Kräfteverhältnisse zwischen den bürgerlichen Parteien. Im Oktober 1991 werden die Verhandlungen der EFTA-Staaten mit der Europäischen Gemeinschaft über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) abgeschlossen. Doch bereits im Mai 1992 – mehr als ein halbes Jahr vor der Volksabstimmung zum EWR – prescht der Bundesrat vor und deponiert bei der EG ein Beitritts-gesuch. Dadurch wird die Abstimmung über den EWR-Vertrag mehr und mehr zu einem Plebiszit über einen EG-Beitritt. Der EWR-Vertrag gelangt am 6. Dezember 1992 zur Abstimmung und wird verworfen. Als Gewinner gehen die nationalkonservativen Kräfte der Deutschschweiz um die SVP aus dem Urnengang hervor. Neben der Linken und dem Bundesrat sind es grosse Teile der bürgerlichen Parteien FDP und CVP, welche auf der Verliererseite stehen. Auch der Vorort hat sich für den EWR ausgesprochen. Es ist allerdings zu vermuten, dass verschiedene einflussreiche Exponenten der Privatwirtschaft den EWR nicht befürwortet haben, denn obwohl die Rolle der Schweiz in der europäischen Integration bereits im Jahre 1991 ein wichtiges Thema der politischen Debatte war, findet sich beispielsweise im „Weissbuch“ vom Juni dieses Jahres keine Bemerkung dazu, was in der Presse nicht als Versehen, sondern als Teil des Programms interpretiert wird: „Vielleicht schwebt den ordnungspolitischen Puristen eine neo-manchester-liberale Insel der Seligen inmitten von Europa vor, eine Art Monaco als Finanz-, Steuer-, Forschungs- und High-Tech-Paradies“ (TAGESANZEIGER 8. Juni 1991).¹⁹⁰ Nach dem Abstimmungsdebakel vom 6. Dezember 1992 wird das EG-Beitritts-gesuch aufs Eis gelegt. Der Bundesrat beginnt „auf Sicht“ zu manövrieren und setzt auf bilaterale Verhandlungen. Bis

1991 gewinnen sozioökonomische Bedrohungslagen an Bedeutung, was im Wesentlichen auf die konjunkturell bedingt höhere Arbeitslosigkeit zurückzuführen ist (http://emagazine.credit-suisse.com/_product_documents/_articles/41997/Sorgenbarometer-2003-final.pdf).

¹⁹⁰ Die WELTWOCHEN vom 6. Juni 1991 fragt: „Ist dies die nächste Version, dem Gespenst Europa doch noch zu entrinnen? Ordnungspolitisch besser sein, um nicht beitreten zu müssen.“

2004 konnten zwei Vertragspakete abgeschlossen werden. Obwohl das Beitrittsge-
such immer noch hängig ist, zeichnet sich mehr und mehr ab, dass die schweizeri-
sche politische Öffentlichkeit mit dem Erreichten vorerst zufrieden ist. Die Nachfol-
georganisation des Vororts, *economiesuisse*, beispielsweise vertritt 2005 den
Standpunkt: „Der bilaterale Weg ist auch in absehbarer Zukunft die einzige Option
in den Beziehungen zur EU und soll überall dort weiterentwickelt werden, wo dies
im gegenseitigen Interesse Sinn macht.“¹⁹¹ Die SVP wird durch ihren Sieg bei der
EWR-Abstimmung beflügelt.¹⁹² Die nationalkonservativen Kräfte können an politi-
schem Einfluss zulegen und sorgen in der Schweizer Politik, namentlich bei den
anderen grossen bürgerlichen Parteien, für Verunsicherung. In den Nationalrats-
wahlen 1999 kann die SVP als ehemaliger Juniorpartner die beiden grossen bür-
gerlichen Parteien FDP und CVP an Wählerstärke überflügeln. Am 1. Januar 2004
nahm mit ihrer Galionsfigur Christoph Blocher ein zweiter SVP-Vertreter auf Kosten
der CVP Einsitz in den Bundesrat. Der seit 1953 bestehende Parteienproporz im
Bundesrat („Zauberformel“) wurde geknackt. Der Aufstieg der SVP steht auch für
einen Wandel im schweizerischen Parteiensystem, weg von soziostrukturell und –
kulturell tradierten Wählerbindungen an Milieuparteien hin zu Massenparteien,
welche im Wettbewerb um die Wählergunst stehen (KRIESI ET AL. 2005).

Tabelle 6.7

Parteistärken (Wähleranteile) im Nationalrat
(in Prozent)

	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003
FDP	24.0	23.3	22.9	21.0	20.2	19.9	17.3
CVP	21.3	20.2	19.6	18.0	16.8	15.9	14.4
SP	24.4	22.8	18.4	18.5	21.8	22.5	23.3
SVP	11.6	11.1	11.0	11.9	14.9	22.5	26.7
Total Bundesratsparteien	81.3	77.4	71.9	69.4	73.7	80.8	81.7

Quelle: BfS

Obwohl bereits verschiedentlich diagnostiziert wurde, dass die SVP ihr Wählerpo-
tenzial ausgeschöpft und ihren Zenit erreicht hat (s. z.B. KRIESI ET AL. 2005), muss
eine Stabilisierung der Kräfteverhältnisse zwischen SVP, FDP und CVP vorderhand
nach wie vor als unsicher betrachtet werden. Dies auch deshalb, weil die FDP und

¹⁹¹ Position auf www.economiesuisse.ch.

¹⁹² Das Thema EU-Beitritt ist gemäss der Untersuchung von KRIESI ET AL. (2005) eine zentrale Erfolgsdeterminante der SVP.

CVP mit Orientierungsschwierigkeiten kämpfen und namentlich die FDP Schwierigkeiten hat, ihre Führungspositionen zu besetzen.

Das in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre in eine Krise geratene Milizprinzip in der Schweizer Politik weicht in verschiedenen Bereichen einer verstärkten politischen Arbeitsteilung und Professionalisierung. In der Landwirtschaftspolitik verliert der Bauernverband auf Kosten von Bundesrat und Verwaltung an Einfluss (SCIARINI 1994); auch in der Aussenwirtschaftspolitik tritt die Landesregierung seit dem Aussenwirtschaftsbericht 1991 viel selbstbewusster auf.¹⁹³ Zu erwähnen ist weiter die Milizarmee, welche zwar vom Bundesrat lange als Wert hochgehalten wird, in der schweizerischen Gesellschaft aber schnell an Akzeptanz einbüsst, namentlich in der Privatwirtschaft.

Was das politische System der Schweiz insgesamt betrifft, gibt es verschiedene Indizien dafür, dass zwischen 1993 und 1995 eine deutliche Restabilisierung stattgefunden hat. Nach der Ablehnung des EWR-Vertrages durch die StimmbürgerInnen am 6. Dezember 1992 sind Bundesrat und Parlament an der Urne wieder wesentlich erfolgreicher. Im Jahre 1993 gewinnen sie alle Volksabstimmungen. Das Volk folgt dem Bundesrat beispielsweise bei der Erhöhung des Treibstoffzolles und bei der Einführung der Mehrwertsteuer im Rahmen der Reform der Bundesfinanzordnung. 1994 wird zwar die Vorlage über die Beteiligung der Schweiz an den UNO-Blauhelmtrouppen abgelehnt. Bei den übrigen Abstimmungen gehen die Behörden jedoch als Sieger hervor. Demgegenüber hat der Bundesrat 1986 und 1990 zwei wichtige Abstimmungen im Landwirtschaftsbereich verloren. Auch bei der Rothen-turm-Initiative 1987 sowie bei der Reform der Bundesfinanzordnung 1991 konnte er sich nicht durchsetzen und bei der GSoA-Initiative erlitt er einen Prestigeverlust.¹⁹⁴ Die Bundesratsparteien können in den Nationalratswahlen 1995 ihren Wähleranteil gegenüber dem Tiefpunkt im Jahre 1991 von 69.4 Prozent auf 73.7 Prozent erhöhen. 1999 beträgt der Anteil 80.8 Prozent – nahezu gleich viel wie im Jahre 1979 (81.3 Prozent) (s. Tabelle 6.7). Dass sich das politische System der Schweiz in den 1990er Jahren restabilisiert, geht auch aus der Untersuchung von IMHOF ET AL.

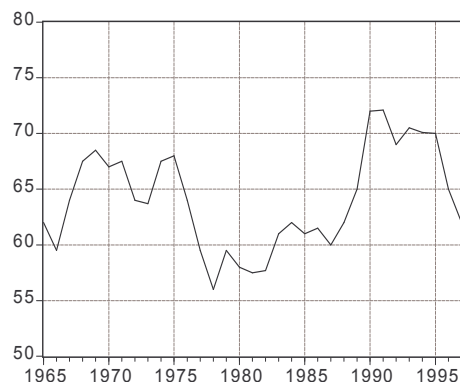
¹⁹³ SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1992c). Es ist zu vermuten, dass der grössere Einfluss von Regierung und Verwaltung in der Landwirtschaftspolitik mit dem selbstbewussteren Auftreten in der Aussenwirtschaftspolitik zusammenhängt, da die neue Entscheidungsstruktur in der Landwirtschaftspolitik im Wesentlichen eine Folge der GATT-Verhandlungen ist, bei denen die Landesregierung dem Bauernverband das Heft aus der Hand nehmen musste.

¹⁹⁴ Diese Entwicklung spiegelt sich teilweise in den Angaben der Bevölkerung zum Vertrauen in die Landesregierung wie sie von Demoscope erhoben werden. Der Vertrauensindikator nimmt bis 1992/93 ab und verharrt anschliessend auf dem erreichten Niveau.

(2000) hervor. Der durch eine Auswertung verschiedener Leitmedien gebildete Indikator für Themenkonvergenz beginnt ab 1995 deutlich zu sinken (s. Grafik 6.3). Die ab 1987 beobachtbare Verdichtung der öffentlichen Kommunikation nimmt ab. Gemäss IMHOF ET AL. gewinnen die politischen Akteure an „Orientierungssicherheit und Handlungsfähigkeit“.¹⁹⁵

Grafik 6.3

Konvergente Kommunikationsereignisse in den Leitmedien der Deutschschweiz (in Prozent gemäss IMHOF ET AL. 2000)



6.3.3 Die Staatsausgaben unter sich verschiebenden politischen Prioritäten

Dieser Exkurs über die Entwicklungen im politischen System der Schweiz ermöglicht es nun, eine Antwort auf die Ausgangsfrage zu geben, nämlich auf die Frage, inwiefern die beschriebenen Umbrüche, Orientierungsprobleme oder Instabilitäten in der Schweizer Politik dazu beigetragen haben, dass die Finanzpolitik die Güternachfrage während der Hochkonjunktur in beträchtlichem Ausmass verstärkt hat.

Die Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden sind eine Folge von verschiedenen Entscheiden der Behörden über die Aufgaben, die der Staat wahrnehmen soll. Bei diesen Entscheiden überlagern sich zahlreiche Motive, die nur schwer separierbar sind. So können auch der Auswirkungen der neuen Herausforderungen und der Instabilitäten im politischen System der Schweiz auf die Staatsausgaben nicht isoliert werden. In welchem Ausmass sich diese in der Finanzpolitik niedergeschlagen haben, lässt sich daher nicht genau beziffern. Erschwerend kommt dazu, dass für die Zeit von 1985 bis 1996 keine zusammenhängenden Datenreihen für die

¹⁹⁵ Gemäss HETTLING (1998) hat sich auch die Diskussion über die Schweizer Geschichte „nach dem Höhepunkt der dezidierten Ablehnung der Vergangenheit und dem Boykott der 700-Jahr-Feier der Schweiz durch die ‚Linke‘ 1991 [...] seither deutlich entkrampft. [...] Seit 1989 haben sich die Vergangenheitsdebatten auch in der Schweiz verändert. Zugespißt formuliert: Allmählich macht auch die Linke ihren Frieden mit der Schweiz – ohne ihre Kritikfähigkeit zu verlieren“ (127/128).

Staatsausgaben nach Aufgabengebieten existieren. Da die Statistik der öffentlichen Finanzen des BFS im Jahre 1990 auf eine neue Berechnungsgrundlage gestellt wurde, entsteht in diesem Jahr ein Bruch in den Reihen. Einzig für den Bund sind lange Reihen verfügbar.

Im Sinne einer qualitativen Abschätzung können aber dennoch gewisse Aussagen darüber gemacht werden, inwiefern die besondere historische Konstellation der späten 1980er und der 1990er Jahre in den Schweizer Staatsausgaben Spuren hinterlassen hat. Anhand der Reaktion des Bundes auf die veränderte Bedrohungswahrnehmung in der Bevölkerung sowie der Neuausrichtung der Landwirtschaftspolitik kann veranschaulicht werden, dass der Umbruch zu ausserordentlichen Ausgabenzuwächsen geführt hat. Um den neuen Herausforderungen im Umwelt- und im Landwirtschaftsbereich zu begegnen, hat der Bund schnell neue Mittel bereitgestellt. Doch diese neuen Aufgaben des Bundes wurden weniger durch eine Reduktion der bisherigen, den neuen Prioritäten nicht mehr angemessenen Ausgaben finanziert, sondern sie belasteten den Haushalt zusätzlich: Die neu beschlossenen Ausgaben für Umweltschutz und Direktzahlungen wurden auf den bestehenden Etat draufgesetzt. Die Strukturbereinigung, d.h. eine Reduktion der Ausgaben für militärische Landesverteidigung sowie für Preis- und Absatzsicherung in der Landwirtschaft erfolgte erst während der Konjunkturschwäche in den 1990er Jahren. Der Strukturwandel bei den Staatsaufgaben erstreckte sich über mehrere Jahre: In der ersten Phase wurden Mittel für die neuen Aufgaben bereitgestellt, in der zweiten Phase wurden die überholten Aufgaben redimensioniert.

In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre sorgen sich zunehmende Teile der Bevölkerung um den Zustand der Umwelt. Die ökologisch negativen Folgen der Wirtschaftsentwicklung nehmen in den politischen Auseinandersetzungen in der Schweiz einen höheren Stellenwert ein. Dieser Bedeutungsgewinn des Umweltthemas schlägt sich sichtbar in den Staatsausgaben nieder.¹⁹⁶ Beim Bund gehören die Aufgabengebiete öffentlicher Verkehr sowie Umwelt und Raumplanung zu denjenigen Ausgabenposten, welche über die Jahre 1988 bis 1990 die höchsten Zuwächse verzeichnen. Für den öffentlichen Verkehr wird jährlich im Durchschnitt 12.8 Prozent mehr ausgegeben, für Umwelt und Raumplanung betragen die mittle-

¹⁹⁶ Die in Kapitel 6.3.1.2.1 dargestellte Höhergewichtung nicht-materieller Werte führte nicht nur zu höheren Umweltausgaben. Auch die politische Forderung der Chancengleichheit der Geschlechter zog gewisse Mehrausgaben nach sich. So wurden im Kanton Zürich infolge der Einführung des „koeduzierten Handarbeitsunterrichtes“ 1988 und 1989 in verschiedenen Schulanlagen zusätzliche Handarbeitszimmer, Räume für das Fach Werken sowie Schulküchen eingebaut (s. den GESCHÄFTSBERICHT DES REGIERUNGSRATES).

ren Ausgabenzuwächse 10.9 Prozent. Dies bei einer Zunahme der Gesamtausgaben von 8.9 Prozent p.a. Die Infrastrukturausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden beim öffentlichen Verkehr steigen über den selben Zeitraum jährlich um 17.5 Prozent.¹⁹⁷ Doch nicht nur der Ausbau der Infrastruktur führt zu diesem Anstieg der Ausgaben im ÖV-Bereich. In den Agglomerationen werden verbilligte „Umweltabonnements“ und Tarifverbünde geschaffen, gesamtschweizerisch wird das vergünstigte Halbtaxabonnement eingeführt. Das Angebot im Personenverkehr wird ausgeweitet; gemessen an Platzkilometern steigt es zwischen 1987 und 1990 um rund 25 Prozent.¹⁹⁸ Die Sensibilisierung für Umweltprobleme führt aber auch in anderen Aufgabengebieten zu höheren Ausgaben. Der Strassenbau verteuert sich durch Umweltverträglichkeitsprüfungen bzw. entsprechende Auflagen. Besonders kostentreibende Massnahmen sind Eintunnelungen oder die Tieferlegung von Trassees; aber auch Lärmschutzmassnahmen etc. haben zu Mehraufwendungen geführt.¹⁹⁹

Der Bedeutungswandel der bewaffneten Landesverteidigung ab der zweiten Hälfte der 1980er Jahre beginnt sich hingegen erst ab 1991 in den Staatsausgaben niederzuschlagen. Obwohl in der Bevölkerung nicht-militärische Bedrohungen, namentlich ökologische Katastrophen, als wahrscheinlicher betrachtet werden als kriegerische Auseinandersetzungen, steigen die Ausgaben des Bundes für Landesverteidigung auch im Zeitraum von 1988 bis 1990 markant. Der Zuwachs beträgt durchschnittlich 7.6 Prozent pro Jahr. In Relation zum trendmässigen Wirtschaftswachstum²⁰⁰ der Schweiz gesetzt erhöhen sich die Rüstungsausgaben von 1987 bis 1990 (s. Grafik 6.4).

¹⁹⁷ S. http://www.litra.ch/Infrastruktur_Investitionen.html.

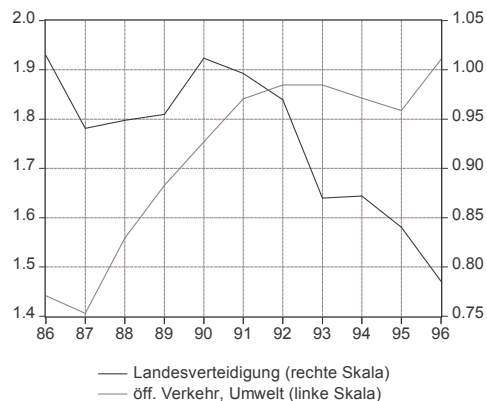
¹⁹⁸ WASHINGTON (2000: 80).

¹⁹⁹ Die PARLAMENTARISCHE VERWALTUNGSKONTROLLSTELLE (1996) weist auf Mehrkosten aufgrund von umweltpolitischen Anforderungen im Nationalstrassenbau hin. Diese seien aber nicht quantifizierbar, da das Bundesamt für Strassenbau „nur die Kosten für spezifische bauliche Umweltschutzvorrichtungen wie z.B. Lärmschutzwände, Oelabscheider etc. ausweisen kann, während die kostenrelevanten Aspekte wie z. B. Eintunnelung oder Tieferlegung der Trasseeführung, Veränderung in der Profilführung, Schutz von Wohnzonen etc. of bereits während der Projektierung einbezogen und in der Rechnung nicht separat ausgewiesen werden können“ (III).

²⁰⁰ Das nominale Trend-BIP wurde mit einem Hodrick-Prescott-Filter geschätzt.

Grafik 6.4

Ausgaben des Bundes für Umweltschutz vs. Landesverteidigung
(in Prozent des Trend-BIP)

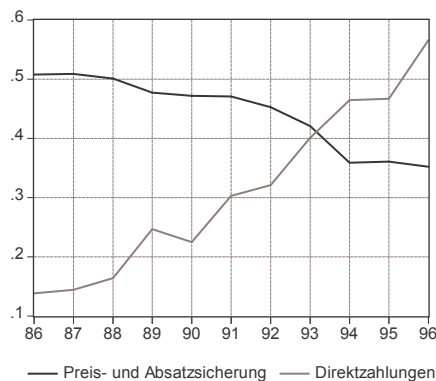


Erst ab 1991 und verstärkt ab 1993 wirken sich die neuen sicherheitspolitischen Prioritäten in der Staatsrechnung des Bundes aus. Zwischen 1991 und 1996 nehmen die Ausgaben für Landesverteidigung jährlich um 1.3 Prozent ab. Ihr Anteil an den gesamten Ausgaben des Bundes sinkt von 19.1 Prozent (1991) auf 12.7 Prozent (1996).

Auch bei den Ausgaben für Landwirtschaft lässt sich eine verzögerte Anpassung an die neuen politischen Prioritäten erkennen. Zwar hat der Bund wie beim Umweltschutz auch in der Landwirtschaftspolitik rasch auf die neuen Herausforderungen reagiert, indem er zusätzliche Mittel für Direktzahlungen bereitstellte. Doch statt die bestehende Politik der Preis- und Absatzsicherung durch die Direktzahlungen sukzessive abzulösen, wurde diese bis 1991 weitgehend parallel zur neuen weitergeführt. Die Direktzahlungen wurden in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre, vor allem ab 1989, deutlich erhöht. Gemessen am Trend-BIP verdoppelten sie sich (s. Grafik 6.5). Gleichzeitig entwickelten sich die Ausgaben für Preis- und Absatzsicherungen weitgehend parallel zur trendmässigen Wirtschaftsentwicklung. Erst ab 1992 werden die Produktesubventionen zurückgefahren. Bis 1996 nehmen die Ausgaben für Preis- und Absatzsicherung des Bundes um jährlich 2.8 Prozent ab, so dass sie nach 0.47 Prozent 1991 im Jahre 1996 noch rund 0.35 Prozent des geschätzten Trend-BIP betragen. Im selben Zeitraum erhöhen sich die Direktzahlungen um mehr als 11 Prozent pro Jahr. Ab 1994 gibt der Bund mehr für Direktzahlungen aus als für Produktionssubventionen.

Grafik 6.5

Ausgaben des Bundes für Preis- und Absatzsicherung und für Direktzahlungen
(in Prozent des Trend-BIP)



Die verzögerte Anpassung der staatlichen Aufgaben an die neuen Herausforderungen lässt sich im Kern mit dem in Kapitel 5 beschriebenen Wettlauf um staatliche Ressourcen („voracity effect“) erklären. So lange Mittel zur Finanzierung neuer Aufgaben vorhanden sind, müssen die bestehenden Aufgaben nicht angetastet werden. Der Wettlauf dürfte in den späten 1980er Jahren an Intensität zugenommen haben. Durch die Gewinne der Grünen, der Schwächung der Regierungsparteien sowie der ideologischen Verbreiterung oder Polarisierung innerhalb der bürgerlichen Parteien, namentlich der FDP (Wirtschafts- vs. Ökoliberale) hat sich die Zahl der Interessen erhöht, welche Ansprüche an die staatlichen Mittel anmelden. Die Verluste von Wähleranteilen bei den Regierungsparteien schwächten die Regierung, was die Abwehr von Partikulärinteressen erschwerte. Dazu kommen die in Kapitel 6.2.1 erwähnten gegensätzlichen Strategien der Regierung und der bürgerlichen Kräfte. Während für den Bundesrat die Beseitigung der strukturellen Schwächen auf der Einnahmenseite Priorität hat, fordern FDP und Wirtschaftsverbände Steuererleichterungen. Neben der Etablierung der Grünen als eine neue, ernst zu nehmende Partei sowie der Schwächung der FDP war das politische System der Schweiz von Mitte der 1980er bis Anfang der 1990er Jahre weiteren Veränderungen ausgesetzt, welche die Reaktionsfähigkeit beeinträchtigt haben dürften (s. Kapitel 6.3.1). Das Milizprinzip, welches die Politik in verschiedenen Bereichen kennzeichnete, wird geschwächt. Die Wirtschaftsverbände geraten in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre in Rücklage. Die grössere Sensibilität für die Umweltprobleme u.a. aufgrund von Umweltkatastrophen sowie die Fälle von Geldwäscherei lassen vermehrt Misstrauensäusserungen gegenüber der Selbstregulierungsfähigkeit der Privatwirtschaft laut werden. Durch die Kopp-Affäre erhält die Kritik der „Verfälschung“ von Politik und Wirtschaft neue Nahrung. Diese Schwächung der Wirtschaftsverbände ist allerdings

eine vorübergehende. Bereits zu Beginn der 1990er Jahre erleben die marktwirtschaftlichen Prinzipien respektive die wirtschaftliche Selbstregulierung mit den Deregulierungsforderungen eine Renaissance. Dauerhaft ist hingegen der Bedeutungsverlust der Verbände in der Landwirtschaftspolitik. Der Bauernverband büsst hier auf Kosten der Landesregierung und der Verwaltung in den späten 1980er und den frühen 90er Jahren an Einfluss ein. Doch auch in der Aussenwirtschaftspolitik, welche zuvor stark durch Verbandsinteressen bestimmt war, übernehmen Bundesrat und Verwaltung ab 1991 eine gewisse Führungsrolle. Die Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik waren demnach in der zweiten Hälfte der 1980er bis zu Beginn der 1990er Jahre wenigstens teilweise destabilisiert, so dass die Beschlussfähigkeit beeinträchtigt war. Zu dieser Destabilisierung des politischen Systems gesellten sich Identitäts- und Orientierungsprobleme. Im Gegensatz zu denjenigen westlichen Staaten, welche einem Bündnis wie der NATO oder der EG angehörten, stand die Schweiz als neutrales Land nach dem Fall des eisernen Vorhangs unter grösserem Innovationsdruck, um ihre Position in der neuen Weltordnung zu bestimmen. Dies gilt auch in Bezug auf die ab 1985 wiedererwachte europäische Integration, welche der Schweiz eine politische Antwort abverlangte.

In dem Masse, wie sich die Schweizer Politik restabilisieren konnte, erhöhte sich die politische Handlungsfähigkeit. Das politische System dürfte ab 1993, wie im vorangegangenen Kapitel ausgeführt, wieder merklich beschlussfähiger geworden sein. Die Wirtschaftsverbände gewannen an Geschlossenheit und Akzeptanz zurück. In der Landwirtschaftspolitik konnten neue Entscheidungsstrukturen etabliert werden. Mit dem Abschluss der GATT-Verhandlungen im Jahre 1993 war der künftige Kurs der Landwirtschaftspolitik vorgegeben. Die Maxime einer verstärkten marktwirtschaftlichen Ausrichtung der Schweiz führte dazu, dass die staatlichen Aufgaben kritischer betrachtet wurden. Ab Mitte der 1990er Jahre wurde versucht, über Globalbudgets und Leistungsvereinbarungen die Effizienz der öffentlichen Verwaltung zu erhöhen. Dazu kommt, dass durch die Defizite ab 1991 auch ein finanzpolitischer Druck vorhanden war, die „Altlasten“ im Haushalt zu beseitigen. Dieser finanzpolitische Druck wurde durch die ab 1991 vermehrt geäusserte Sorge um den Verlust der schweizerischen Wettbewerbsfähigkeit verstärkt. Der Bundesrat vertrat die Ansicht, dass die Schweiz durch die Fehlbeträge den Ruf als Insel der Stabilität und somit den Realzinsbonus verlieren könnte, was die Konkurrenzfähigkeit des Landes beeinträchtigt hätte.²⁰¹ Mit dem EU-Vertrag von Maastricht, wel-

²⁰¹ Diese Sorge war ökonomisch unbegründet (s. Kapitel 4.2.3).

cher im November 1993 in Kraft trat, ergab sich durch die Maastricht-Kriterien (s. Kapitel 4) ein weiterer Disziplinierungsfaktor, der die Konsolidierungsbemühungen verstärkte: „Angesichts des schwierigen Umfeldes und des sich namentlich mit den westeuropäischen Handelspartnern verschärfenden Wettbewerbes muss die Schweiz alles Interesse daran haben, ihre Standortvorteile zu halten bzw. zu verbessern. Dazu gehören gesunde öffentliche Finanzen“²⁰², wie der Bundesrat in der Botschaft zur Staatsrechnung 1994 schrieb.²⁰³

Von dieser neuen Konstellation, der grösseren politischen Geschlossenheit, zeugt beispielsweise der Beschluss im Jahre 1993, die MWSt auf Anfang 1995 einzuführen. Die MWSt war bereits in den 1970er Jahren Gegenstand der finanzpolitischen Diskussion. Sie scheiterte jedoch 1977 und 1979 in Volksabstimmungen. Auch 1991 wurde eine entsprechende Vorlage vom Volk abgelehnt, nicht zuletzt deshalb, weil kurz vor der Abstimmung wichtige bürgerliche Exponenten sich von der Vorlage distanzierten, da sie ihre Forderungen nach Erleichterungen bei den direkten Steuern im Gegenzug zur MWSt-Einführung nicht erfüllt sahen. Doch bereits 1993 schlossen die Bundesratsparteien einen neuen MWSt-Kompromiss. Dieser kam vor allem deshalb zustande, weil bürgerliche Vertreter davon überzeugt waren, dass durch die Abschaffung der *Taxe occulte* ein Beitrag zur „Revitalisierung“ der Schweizer Wirtschaft geleistet werden kann. Kritische SP-ParlamentarierInnen wurden durch den Beschluss eines Investitionsprogramms (s. Kapitel 4.1.3.2) ins MWSt-Boot geholt. Das Argument der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sowie die Aussicht, dass durch die MWSt der Bundeshaushalt verbessert werden konnte, verfielen beim Volk, so dass die Vorlage am 28. November 1993 mit einem Zweidrittelsmehr angenommen wurde.

Interessant ist, wie sich der Strukturwandel bei den Bundesaufgaben Landwirtschaft und Sicherheitspolitik in den 1990er Jahren abspielt bzw. wie der Bund die Aufgaben, welche an Bedeutung verloren, zu redimensionieren beginnt. Während der Bundesrat bei der Landesverteidigung vergleichsweise wenig gebundene Ausgaben vorfindet und im Rahmen der Finanzplanung und der Budgetierung Abstriche machen kann, sind die Subventionen im Landwirtschaftsbereich zu einem grossen Teil gesetzlich verankert. Ihre Reduktion erfordert Parlamentsbeschlüsse ausserhalb des Budgetierungsprozesses in einem Parlament, in welchem Landwirt-

²⁰² Botschaft zur Staatsrechnung 1994: 7.

²⁰³ GUEx (1999) vermutet, dass sich der Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen verstärkt hat, was einen verstärkten Konsolidierungsdruck nach sich zog.

schaftsausgaben immer wieder auf mehrheitsfähige Koalitionen zählen konnten. Unter der Vorgabe, dass die Defizite des Bundes reduziert werden müssen, werden beim Bund in den Jahren 1992 bis 1994 drei Sanierungspakete geschnürt (s. Kapitel 4.2). Neben der Erhöhung des Treibstoffzolles und der Tabaksteuer, welche dem Bund zu zusätzlichen Einnahmen verhelfen sollten, enthielten die Sanierungsmassnahmen Ausgabenkürzungen durch Gesetzesänderungen. In den für die Jahre 1993 bis 1995 wirksamen Sanierungsmassnahmen 1992 betrafen diese zur Hauptsache Subventionen. Der Bundesrat schlug dem Parlament eine lineare 10-prozentige Kürzung vor. Dahinter steckte die Vorstellung einer Opfersymmetrie. Wenn alle Empfängerkreise gleichermassen von Ausgabenkürzungen betroffen sind und die Notwendigkeit von Ausgabenkürzungen hohe Akzeptanz geniesst, steigt die Chance, dass bei einer linearen Kürzung aller Subventionen kein relevanter Entscheidungsträger ausschert und die Vorlage scheitern lässt. Der Bundesrat kommentiert in der Botschaft zu den Sanierungsmassnahmen die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens denn auch mit den Worten: „Alles in allem dürfte mit den Sparmassnahmen eine mittlere Unzufriedenheit hervorgerufen werden, was im Hinblick auf die Realisierung keine schlechte Voraussetzung ist“ (BB1 1992: 356). Tatsächlich jedoch waren nicht alle Rubriken von dieser linearen Kürzung betroffen. In dem gewisse Aufgabenbereiche von diesen Kürzungen ausgenommen wurden bzw. ein reduzierter Kürzungssatz von 5 Prozent zur Anwendung kam, konnte eine Verschiebung der Anteile der Aufgaben an den gesamten Ausgaben herbeigeführt werden. Während bei den landwirtschaftlichen Produktesubventionen²⁰⁴ mit Ausnahme der Milchverwertung der zehnprozentige Kürzungssatz zur Anwendung kam, waren die landwirtschaftlichen Direktzahlungen neben Krankenkassenbeiträgen und Beiträgen an den Nationalfonds u.a. von der Kürzung ausgenommen.

Dass sich die Ausgabendynamik in den 1990er Jahren umkehrte, wird in den Finanzplänen des Bundes gut sichtbar. In diesen jährlich nachgeführten Plänen werden die Informationen über die Ausgaben in den bevorstehenden vier Jahren zusammengefasst, so dass die Behörden ein Bild von der künftigen Finanzentwicklung des Bundes erhalten und bei Bedarf frühzeitig Gegenmassnahmen einleiten können. In der Hochkonjunktur der späten 1980er Jahre wurden die Ausgabenniveaus in den Plänen Jahr für Jahr angehoben. In der Stagnationsphase hingegen herrschte ab 1992 eine entgegengesetzte Bewegung vor. Die Ausgabenpfade sanken.

²⁰⁴ Weitere Kürzungen im Landwirtschaftsbereich von rund 100 Mio. Fr. (pro Jahr) folgten darüber hinaus durch gezielte Gesetzesänderungen.

Tabelle 6.8**Bundesausgaben: Differenz zwischen den Finanzplänen**
(in Mio. Fr.)

	1.88–10.86	10.88–1.88	10.89–10.88	3.92–10.90*	9.92–3.92	10.93–9.92	10.94–10.93	3.96–10.94
1988	–176							
1989	206	760						
1990	204	496	730					
1991		438	1080	707				
1992			1720	1170				
1993				3284	–305			
1994				4505	–715	1323		
1995					–208	118	–1580	
1996						–719	–1570	–1100
1997							–2850	–1000
1998								500

Anm.: Die Angaben in den Überschriften beziehen sich auf Publikationsmonat und –jahr des jeweiligen Planes.

*Ab 1990 neue Rechnungslegung, wodurch ein direkter Vergleich der Finanzpläne der 1990er Jahre mit denjenigen der 1980er Jahre nicht möglich ist.

Quellen: 10.86: Botschaft zum Voranschlag 1987; 1.88: SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1988); 10.88: Botschaft zum Voranschlag 1989; 10.89 Botschaft zum Voranschlag 1990; 10.90: Botschaft zum Voranschlag 1991; 3.92: SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1992); 9.92: Botschaft zum Voranschlag 1993; 10.93: Botschaft zum Voranschlag 1994; 10.94: Botschaft zum Voranschlag 1995; 3.96 SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1996).

6.4 Unsicherheit und Konjunkturverlauf – ein theoretischer Exkurs

Das Phänomen, dass neue politische Herausforderungen und Orientierungsschwierigkeiten zu einer vorübergehenden Ausweitung der Staatsausgaben und somit zu einer expansiven Finanzpolitik beigetragen haben, ist nicht nur deshalb interessant, weil damit ein Teil der aussergewöhnlichen Konjunkturentwicklung von 1988 bis 1996 erklärt werden kann, sondern es ist auch aus einer theoretischen Sicht bemerkenswert.

In der ökonomischen Theorie werden Phasen erhöhter gesellschaftlicher oder politischer Unsicherheit jeweils mit konjunkturellen Schwächephasen in Verbindung gebracht. So wird in verschiedenen Investitionstheorien das schwankende Vertrauen der Investoren in ihre Zukunftsprognosen als Ursache der konjunkturprägenden Schwankungen der Investitionen betrachtet. KEYNES (1964) weist nachdrücklich auf die Bedeutung des „state of confidence“ für die Investitionsaktivität hin. In der neueren Literatur (s. DIXIT/PINDYCK 1994, CABALLERO 1999) werden Investitionsprojekte auch als Optionen aufgefasst. Unter unsicheren Erwartungen in Bezug auf den künftigen Absatz kann es sich für einen Investor lohnen, die Investitionsentscheidung aufzuschieben bis die Einschätzung der Profitabilität einer In-

vestition leichter geworden ist bzw. die Unsicherheit in Bezug auf den künftigen Absatz abgenommen hat. Solch investitionsrelevante Vertrauensprobleme oder Unsicherheiten werden den Modellen sind meist als exogen unterstellt. Es wird untersucht, wie sich die Investitionsaktivität unter einem sich verändernden „state of confidence“ entwickelt. Der „state of confidence“ hingegen ist nicht Teil des Modells. HICKS (1969) kritisiert dies als gravierenden Mangel der keynesianischen Theorie: „When I reviewed the General Theory, the explicit introduction of expectations was one of the things which I praised; but I have since come to feel that what Keynes gave with one hand, he took away with the other. Expectations do appear in the General Theory, but (in the main) they appear as data; as autonomous influences that come in from outside, not as elements that are moulded in the course of the process that is being analyzed“ (313).

Ein elaborierter Versuch diese Vertrauensschwankungen zu endogenisieren ist das Modell von SIEGENTHALER (1993). Vereinfacht gesagt sind konjunkturelle Krisen²⁰⁵ auf ein Versagen „kognitiver Regelsysteme“ der Wirtschaftssubjekte zurückzuführen: Die „Regeln der Selektion, der Klassifikation und der Interpretation von Informationen“ der Akteure sind in Frage gestellt. Die Wirtschaftssubjekte befinden sich in einem Zustand „fundamentaler Unsicherheit“. Voraussetzung für den Wiederaufschwung der Wirtschaft ist die Überwindung dieser Orientierungsprobleme. Über „fundamentales Lernen“ bilden die Akteure neue kognitive Regelsysteme aus. Es beginnt sich eine neue Struktur zu verfestigen, es wird „Regelvertrauen“ geschaffen, wodurch eine neue Prosperitätsphase eingeleitet wird.

Die Ergebnisse der Untersuchung der Schweizer Finanzpolitik von 1988 bis 1996 hingegen zeigen, dass Orientierungsprobleme und Unsicherheit nicht zwangsläufig mit konjunkturellen Krisenerscheinungen verbunden sein müssen. Im Gegenteil könnte eine Schlussfolgerung lauten, dass Orientierungsprobleme der finanzpolitischen Akteure unter Abwesenheit von bindenden Budgetrestriktionen, wie dies in der Hochkonjunkturphase der späten 1980er Jahre der Fall war, zu einer expansiven Ausrichtung der Politik führen können. Die Unsicherheit in Bezug auf die Anforderungen an den Staat bzw. die künftigen Staatsaufgaben veranlassen die Entscheidungsträger zu einer risikoaversen Politik des „Sowohl-als-auch“. Weil sie aufgrund der Orientierungsschwierigkeiten keine ausreichend präzise Vorstel-

²⁰⁵ Interpretationsbedürftig ist SIEGENTHALERS Konzept der Konjunkturkrise. Hierbei handelt es sich weniger um den Tiefpunkt in eines an BIP-Wachstumsraten oder Trendabweichungen gemessenen Zyklus, sondern um eine „schwere Depression“ (20): Eine Konjunkturkrise ist gleichzeitig eine Strukturkrise, in der wesentliche Orientierungsgrundlagen der Wirtschaftssubjekte in Frage gestellt sind bzw. ihre Gültigkeit verloren haben.

lung davon haben, welches die neuen staatlichen Herausforderungen sein werden, und in welcher Art und Weise sich diese von den vergangenen unterscheiden, bauen sie parallel zur bestehenden Staatsaktivität eine alternative auf. Erst mit der einsetzenden Reorientierung, mit dem sich Herauskristallisieren der neuen staatlichen Aufgabengebiete, wird eine Anpassung der staatlichen Strukturen vorgenommen. Diese Reorientierung, dieses Herstellen von neuen „Regelsystemen“ der Entscheidungsträger, führt über den Abbau der nun als obsolet betrachteten Staatsaufgaben zu einem restriktiven Impuls auf die übrige Wirtschaft.

Damit sollen die bestehenden Theorien, wie fundamentale Orientierungsprobleme der Wirtschaftssubjekte und konjunkturelle Entwicklung zusammenhängen, nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Doch in Anbetracht der vorliegenden Untersuchungsergebnisse für die Schweizer Wirtschaft ist eine Relativierung der Auffassung „Unsicherheit gleich Konjunkturschwäche“ angezeigt: Man kann zeigen, dass Orientierungsschwierigkeiten unter bestimmten Bedingungen auch stimulierend auf die Wirtschaft wirken können. Unsicherheit und Konjunkturschwäche sind nicht durchgehend positiv korreliert.

6.5 Die prozyklische Finanzpolitik von 1988 bis 1996 als Normal- oder als Sonderfall? Ein Fazit

Die Schweizer Finanzpolitik erweist sich im internationalen Vergleich als ausgesprochen prozyklisch ausgerichtet (s. Kapitel 5). Aufgrund der Struktur des politischen Systems ist es in der Schweiz schwieriger als in anderen Staaten, eine konjunkturneutrale oder sogar eine antizyklische Finanzpolitik zu machen. Die Schweiz ist zu einer konjunkturverstärkenden Politik veranlagt. Aufgrund der hohen Zahl von einflussreichen Akteuren (Konkordanz, mächtige Wirtschaftsverbände, Föderalismus, direkte Demokratie, Zweikammersystem) ist der Wettlauf um staatliche Mittel ausgeprägter als anderswo. Verstärkt wird diese Disposition durch den hohen Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung. Dieser Teil der Bevölkerung weist ein hohes Arbeitslosigkeitsrisiko auf, kann politisch aber kaum mitbestimmen, so dass in der Schweizer Politik eine Gruppe, welche in Bezug auf Konjunkturschwankungen besonders sensitiv ist, nur wenig Einfluss hat. So gesehen könnte die in den Jahren 1988 bis 1996 über weite Strecken konjunkturverstärkend wirkende Finanzpolitik als der „Normalfall“ betrachtet werden. Mit einem ähnlichen Konjunkturverlauf, insbesondere mit einer ähnlich langen wirtschaftlichen Stagnation, wäre folglich in der Schweiz jederzeit zu rechnen. Dies wäre jedoch eine etwas zu

defätistische Schlussfolgerung: Die Disposition zur prozyklischen Finanzpolitik traf in der Hochkonjunkturphase der späten 1980er Jahre auf eine ungünstige historische Konstellation. Die konjunkturverstärkende Politik ist zum Teil auch das Ergebnis ausserordentlicher Faktoren – sie hat folglich auch „Sonderfall“-Charakter.

In den späten 1980er Jahren formulierten der Bundesrat auf der einen und die einflussreichen bürgerlichen Kräfte (Unternehmerverbände, FDP) auf der anderen Seite finanzpolitische Strategien, die sich schwergewichtig auf die Einnahmenseite richteten. Die diesbezüglichen Zielsetzungen neutralisierten sich jedoch. Während die Unternehmerverbände und die FDP Steuererleichterungen forderten, wollte der Bundesrat im Rahmen der Reform der Bundesfinanzordnung die strukturellen Schwächen bei den Bundeseinnahmen beheben und so die Steuerquote stabilisieren. Dabei gerieten die stark steigenden staatlichen Investitions- und Konsumausgaben, welche die hohe konjunkturelle Anspannung auf den Gütermärkten weiter verstärkten, etwas aus dem Blickfeld. Zwar wurde das kräftige Ausgabenwachstum immer wieder kritisiert, doch konkrete Kürzungsvorschläge, welche über Kürzungen im Rahmen des Budgetierungsprozesses hinausgingen, also Vorschläge, welche auf Ausgabenkürzungen durch Veränderungen der gesetzlichen Grundlagen zielten, wurden mit Ausnahme von Einzelfällen keine vorgelegt. Überhaupt tauchte die Frage nach der konjunkturellen Wirkung des staatlichen Finanzgebahrens nur unregelmässig in den politischen Diskussionen auf. Wie beispielsweise eine Analyse der Ratsprotokolle zeigt, stand das starke Ausgabenwachstum in der Hochkonjunktur weit häufiger unter dem Gesichtspunkt der Gefahr einer steigenden Staatsaktivität (höhere Staatsquote) bzw. einer Behinderung privater Entfaltungsmöglichkeiten zur Debatte. Die Entwicklung einer Sensibilität oder eines Bewusstseins in Bezug auf die konjunkturelle Wirkung der Finanzpolitik wurde nicht zuletzt auch durch grobe Fehleinschätzungen der Regierungen, insbesondere des Bundesrates, behindert. Dieser schreibt in den Botschaften zu den Staatsrechnungen in der Hochkonjunkturphase regelmässig, dass der Schweizer Staat dämpfend auf die Konjunktur wirken würde, obwohl das Einnahmen- und Ausgabenverhalten tatsächlich die Wirtschaftsentwicklung weiter angeheizt hat. Dass der Ausgabenzuwachs nicht stärker kritisiert wurde bzw. dass nicht bestimmte dämpfende Massnahmen beschlossen wurden, ist möglicherweise auch auf eine „Sanierungsmüdigkeit“ der Behörden zurückzuführen. Ab 1986 konnten nämlich nach zwanzig Defizitjahren wieder schwarze Zahlen geschrieben werden. In diesen Defizitjahren wurden zahlreiche Sanierungsmassnahmen durchgeführt, wodurch die Bereitschaft, weitere Sparpakete zu schnüren und zu verabschieden, abgenommen haben dürfte.

Unter dem Gesichtspunkt, ob es sich bei der konjunkturverstärkenden Finanzpolitik um den „Normalfall“ oder um einen „Sonderfall“ gehandelt hat, sind jedoch noch andere Faktoren von besonderer Bedeutung. In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre wurde die Schweizer Politik mit verschiedenen neuen Herausforderungen konfrontiert. An den Staat wurden neue Ansprüche herangetragen. Die bisherigen politischen Prioritäten wurden in Frage gestellt, bei den staatlichen Aufgabenbereichen entstand Reformbedarf. Einer der auslösenden Faktoren war das Ende des Kalten Krieges. Dieses hatte einerseits Auswirkungen auf die schweizerische Identität als neutraler Staat, war diese doch vom Kalten Krieg wesentlich geprägt, andererseits aber wurde auch das bisherige militärische Sicherheitsdispositiv in Frage gestellt. Im selben Zeitraum erhöhte sich die Sensibilität der Bevölkerung für ökologische Probleme. Die Bedrohungswahrnehmung begann sich zu verschieben. Während die Gefahr kriegesischer Auseinandersetzungen auch infolge des Zusammenbruchs des Ostblocks als weniger gross betrachtet wurde, stieg die Furcht vor nicht-militärischen Bedrohungen (v.a. Umweltschäden). Als weiteres, ausserordentliches Ereignis ist der europäische Integrationsschub ab 1985 zu nennen, welcher von einem Nicht-EG-Mitglied kreative Antworten verlangte. Die Schweiz drohte gegenüber den EG-Mitgliedern aufgrund der Bildung eines EG-Binnenmarkts an Konkurrenzvorteilen einzubüssen. Mit den 1986 einsetzenden GATT-Verhandlungen eröffneten sich zwar neue Möglichkeiten, die Absatzchancen der Schweizer Exportwirtschaft im Ausland zu verbessern. Der Abschluss dieser Verhandlungen erforderte aber eine Neuausrichtung der Landwirtschaftspolitik. Landwirtschaftliche Direktzahlungen sollten nach und nach an die Stelle des Agrarschutzes und der Produktesubventionen treten. Dieser Verschiebung der Prioritäten wurde jedoch bei der Zuteilung von staatlichen Mitteln nicht im selben Ausmass Rechnung getragen. Die Ausgaben für die neuen Prioritäten wurden zwar rasch beschlossen, doch die entsprechende Kürzung bei den an Bedeutung verlierenden Aufgabenbereichen setzte erst mit einer Verzögerung ein, so dass der Staatshaushalt vor allem von den späten 1980er Jahren bis in die frühen 1990er Jahre vorübergehend „aufgebläht“ wurde. Erst ab 1992 setzte eine Bereinigung der staatlichen Strukturen ein. Diese Entwicklung wurde an der Sicherheitspolitik (Schutz vor nicht-militärischen Bedrohungen vs. bewaffnete Landesverteidigung) sowie an der Landwirtschaftspolitik (Direktzahlungen vs. Produktesubventionen) veranschaulicht.

Die vorübergehende Aufblähung des Staatshaushaltes aufgrund einer Parallelführung von alter und neuer politischer Prioritätenordnung hatte tendenziell eine prozyklische Wirkung, wobei sich diese allerdings nicht zuverlässig beziffern lässt.

Doch warum diese verzögerte Anpassung der alten an die neuen Prioritäten? Denkbar wäre auch, dass der Verschiebung bei den Prioritäten staatlicher Aktivität fortwährend bei den Ausgaben Rechnung getragen wird, dass also beispielsweise mit der grösseren Bedeutung der Umweltpolitik der Umfang der bewaffneten Landesverteidigung im Etat reduziert wird. Dass dies nicht der Fall war, ist wenigstens teilweise einer weiteren Sonderentwicklung zuzuschreiben: Die politischen Institutionen waren in dieser Zeit in gewissem Masse destabilisiert, was die Beschluss- und Reaktionsfähigkeit der Behörden beeinträchtigte. Die Landes- und Kantonsregierungen waren in Affären und Skandale verstrickt (Kopp-, Fichenaffäre u.a.). Die Regierungsparteien FDP, CVP, SVP und SP verloren Wähleranteile, während die Grünen, aber auch rechte Oppositionsparteien zulegen konnten. Das Milizsystem, namentlich die Verbindung privatwirtschaftlicher und politischer Interessen („Filz“), sah sich teils heftiger Kritik ausgesetzt. Vertreter postmaterialistischer Postulate wie Umweltschutz oder Gleichberechtigung gewannen auch in bürgerlichen Parteien an Einfluss, wodurch innerhalb der Parteien eine gewisse Polarisierung entstand (z.B. Wirtschafts- vs. Ökoliberale). Die Verschiebung der politischen Prioritäten war darüber hinaus bei den Entscheidungsträgern mit Unsicherheitsempfindungen verbunden. Vorübergehend schien sich die Komplexität der politischen Umwelt in der Wahrnehmung der Akteure deutlich zu erhöhen, was eine Prioritätensetzung erschwerte. Mit der ungefähr ab 1993 einsetzenden Restabilisierung der politischen Verhältnisse gewannen die Behörden hingegen wieder an Orientierungssicherheit und Handlungsfähigkeit zurück. Obwohl die Korrektur der staatlichen Fehlbeträge die treibende Kraft der konjunkturrestriktiv wirkenden Sanierungsmassnahmen gewesen sein dürfte, haben auch in der finanzpolitischen Konsolidierungsphase ab 1992 gewisse Sonderentwicklungen zu einer restriktiven Ausrichtung beigetragen. Zu nennen sind die Konsolidierungsbemühungen in den EU-Staaten, nicht zuletzt aufgrund der Maastricht-Kriterien, wodurch die Schweiz aufgrund ihrer Maxime, punkto Staatsverschuldung besser dazustehen als die EU-Mitglieder, gezwungen war mitzuziehen. Weitere Faktoren sind der im Vergleich zu anderen bürgerlichen Parteien etwas restriktiver werdende finanzpolitische Kurs der erstarkenden SVP, aber auch die Entwicklung neuer Instrumente wie Globalbudgets oder Leistungsaufträge mit dem Ziel, die Effizienz der öffentlichen Dienstleistungen zu erhöhen (sog. New Public Management), woraus gewisse Spareffekte resultierten.

Die prozyklische Finanzpolitik von 1988 bis 1996 ist somit wenigstens teilweise besonderen historischen Umständen geschuldet. Eine konjunkturverstärkende

Wirkung im Ausmass, wie es in diesem Zeitraum zu beobachten war, dürfte nicht der „Normalfall“ sein. Sie ist ein „Sonderfall“. Aufgrund der besonderen nationalen und internationalen Konstellation hat die Einnahmen- und Ausgabenpolitik die konjunkturelle Entwicklung wohl in höherem Masse verstärkt als dies bei stabileren innen- und aussenpolitischen Verhältnissen der Fall gewesen wäre. Die restriktive Politik in den Jahren 1993 bis 1996 ist in gewissem, nicht weiter bezifferbaren Masse eine verspätete Reaktion auf ausserordentliche Ereignisse, die in der Hochkonjunkturphase aufgrund des institutionell bedingten Hangs der Schweizer Finanzpolitik zur Konjunkturverstärkung zu einer ausgesprochen expansiv wirkenden Politik geführt haben. Sie ist auch ein „Echo“ auf neue politische Herausforderungen in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre.

7 Zusammenfassung der Ergebnisse

Nach einer ungefähr 1983 einsetzenden wirtschaftlichen Prosperitätsphase brach 1989/90 in den zahlreichen weltwirtschaftlichen Regionen eine Konjunkturkrise aus. Auch die Schweiz war davon betroffen. 1990 schwächte sich das Wachstum des Bruttoinlandprodukts (BIP) spürbar ab. 1991 ging das BIP sogar zurück. Die Arbeitslosigkeit stieg steil an. Doch während sich die konjunkturelle Lage in den USA und etwas später auch in der EU allmählich wieder verbesserte, liess der Aufschwung in der Schweiz auf sich warten. Die Arbeitslosigkeit erreichte historische Höchststände. Erst 1997 – drei Jahre nach dem Aufschwung in der EU – kam in der Schweiz die Wende.

Im Kern war dieser ungefähr von 1983 bis 1996 dauernde Konjunkturzyklus in der Schweiz ein Investitionszyklus, der im Bausektor besonders ausgeprägt war. So waren auf den Immobilienmärkten Spekulationsphänomene zu beobachten. Doch neben diesem Investitionszyklus spielten zahlreiche andere Faktoren eine wichtige Rolle. Die Konjunkturentwicklung wurde sowohl durch aussenwirtschaftliche als auch durch fiskalische und monetäre Einflüsse geprägt.

Die Schweiz als kleine offene Volkswirtschaft ist in hohem Ausmass abhängig von der Wirtschaftsentwicklung in den Hauptabsatzländern, so dass namentlich die EU-Konjunktur die Schweizer Wirtschaft über die Exporte von Schweizer Unternehmen in diese Region beeinflusst. Als weiterer externer Faktor ist die Wechselkursentwicklung zu nennen. Der Schweizer Franken spielt eine wichtige Rolle als Diversifikationswährung. Dementsprechend hinterlassen Vertrauenskrisen oder Erwartungsänderungen an den Devisenmärkten oft Spuren im Austauschverhältnis des Frankens gegenüber anderen Währungen (Wechselkursschocks), selbst wenn sich die Erwartungsänderungen nicht unmittelbar auf den Franken beziehen. Die Schweizer Wirtschaft war in den späten 1980er bzw. in den 1990er Jahren von zahlreichen derartigen Wechselkursschocks betroffen, welche die konjunkturelle Entwicklung verstärkt haben. In den Hochkonjunkturjahren 1988/89 verlor der Franken für die internationalen Anleger – u.a. infolge einer Verschiebung der Anlegerpräferenzen zugunsten des EU-Raumes – vorübergehend an Attraktivität, wodurch die Schweizer Exporte stimuliert und die infolge der konjunkturellen Anspannung im Inland bereits im Steigen begriffene Inflation über die Verteuerung der Importprodukte weiter angeheizt wurde. Demgegenüber wurde von Mitte 1992 bis

1995 die nun unterausgelastete Schweizer Wirtschaft von einer Reihe von Aufwertungsschocks getroffen. Zunächst, aufgrund von Turbulenzen im Europäischen Währungssystem, gegenüber den europäischen Währungen, ab 1994/1995 hingegen verstärkt gegenüber dem Dollar, wobei diese Dollaraufwertung infolge von Diversifikationsüberlegungen internationaler Anleger mit gleichgerichteten Bewegungen des Frankens gegenüber den europäischen Hartwährungen verbunden war. Erst in der zweiten Jahreshälfte 1996 resultierte eine konjunkturstimulierende Wechselkursbewegung; der Franken begann sich abzuwerten.

Wie Simulationen mit einem Makromodell für die Schweizer Wirtschaft zeigen, können diese Faktoren einen Teil der damaligen Konjunkturentwicklung erklären. Dass die Schweizer Wirtschaft im Gegensatz zu derjenigen der EU zwischen 1993 und 1996 kaum wuchs, ist jedoch zu einem beträchtlichen Teil einer prozyklisch wirkenden Finanz- und Geldpolitik im Inland zuzuschreiben. Unter dem Gesichtspunkt der Fehlsteuerung als besonders gravierend erweist sich die Finanzpolitik. Namentlich die Ausgabensteigerungen und die Steuersenkungen von Bund und Kantonen während der Hochkonjunkturphase in den Jahren 1988 bis 1990 verstärkten die Überhitzungstendenzen in der Schweizer Wirtschaft. Es wurden strukturelle Defizite angelegt, welche zunächst durch die konjunkturbedingt stark steigenden Einnahmen überdeckt wurden. Im Abschwung, als die Einnahmen spärlicher flossen, traten diese Fehlbeträge jedoch zu Tage. Die staatlichen Gebietskörperschaften beschlossen zahlreiche Sanierungsmassnahmen mit dem Ziel, ihre Haushalte wieder auszugleichen. Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen wirkten konjunkturdämpfend, es resultierten negative Fiskalimpulse – wiederum in erster Linie bei Bund und Kantonen. Aber auch die Geldpolitik wirkte prozyklisch. Sie war 1988 vorübergehend zu locker, wobei diese falsche Ausrichtung zumindest teilweise von Orientierungsproblemen der SNB bei der Liquiditätssteuerung herrührte, die sich durch institutionelle Änderungen (neue Liquiditätsbestimmungen, Swiss Interbank Clearing) ergaben. Bewusst restriktiv ausgerichtet war die Geldpolitik hingegen in den Jahren 1994 und 1995, obwohl die technischen und personellen Kapazitäten der Schweizer Wirtschaft deutlich unterausgelastet waren.

Gemäss den Modellsimulationen hätte eine der konjunkturellen Lage angemessenere Finanz- und Geldpolitik („Syntheszenario“) dazu geführt, dass das Bruttoinlandprodukt in den Jahren 1994, 1995 und 1996 deutlich stärker gewachsen wäre. Das Wachstum wäre in diesen Jahren 0.4, 1.3 und 1.4 Prozentpunkte höher ausgefallen als beobachtet. Dies bei einer wesentlich geringeren Teuerung und einer sinkenden Arbeitslosigkeit. Der grösste Einfluss geht dabei von der Finanzpolitik,

namentlich von den staatlichen Konsum- und Investitionsausgaben, aus. Die Eliminierung der in den späten 1980er Jahren durch kräftige Ausgabensteigerungen und Steuersenkungen angelegten strukturellen Defizite wirkte restriktiv und „kostete“ in den Jahren 1994 bis 1996 je rund 0.3, 1.0 und 1.1 Prozent BIP-Wachstum. Die „Schuld“ an der langen Stagnation muss folglich zu einem beträchtlichen Teil einer verfehlten Finanzpolitik zugeschrieben werden.

Dieses Urteil über die Schweizer Konjunkturpolitik unterstellt, dass die Geldpolitik getreu entsprechenden öffentlichen Verlautbarungen bei Wechselkursschocks, insbesondere bei solchen, welche aussereuropäische Währungen betreffen, nicht interveniert. Würde diese Annahme gelockert, könnten die Schlussfolgerungen auch etwas anders ausfallen. Nur schon die Wechselkursschocks Austauschverhältnis zwischen Franken und Deutsche Mark haben zwischen 1994 und 1996 gemäss den Modellsimulationen zu einem um rund 0.7, 0.2 bzw. 0.3 Prozent geringeren BIP-Wachstum geführt. Allerdings sind geldpolitische Interventionen bei Wechselkursschocks nicht unproblematisch. Einerseits kann sich das Verhalten der übrigen Finanzmarktakteure durch solche Interventionen verändern (die Finanzmarktakteure können auf Interventionen spekulieren), wodurch stärkere Schwankungen resultieren können und andererseits sind Wechselkursschocks für alle Akteure, also auch für die Zentralbanken, überraschend – weder Anfang noch Ende eines Schocks sind Voraus bekannt – was insbesondere das Timing einer Intervention deutlich erschwert. Schliesslich stellt sich die Frage, inwiefern durch wechselkurspolitische Interventionen die freie Konvertibilität einer Währung in Frage gestellt, bzw. ein De-facto-Wechselkursziel verfolgt wird.

Aus den Ergebnissen der Modellsimulation ergibt sich eine starke Evidenz dafür, dass es sich bei der langen Stagnation der 1990er Jahre um eine vorübergehende konjunkturelle Schwäche und nicht um ein strukturell bedingtes Wachstumsproblem gehandelt hat. Die Hypothese einer in schlechten strukturellen Rahmenbedingungen wurzelnden Wachstumsschwäche, beispielsweise aufgrund von zu geringen Deregulierungsanstrengungen in der Binnenwirtschaft oder dem Abseitsstehen vom europäischen Integrationsprozess (z.B. aufgrund des EWR-Neins), verliert durch die Simulationsergebnisse an Plausibilität. Dies lässt sich anhand der durchschnittlichen BIP-Wachstumsraten in den letzten beiden Dekaden veranschaulichen. Die Vertreter der Hypothese einer Wachstumsschwäche argumentieren u.a. damit, dass sich das mittlere Wachstum von 2.2 Prozent in den 1980er Jahren in den 1990ern auf knapp 1.3 Prozent pro Jahr verringert hat. Unterstellt man jedoch eine weniger prozyklische Finanz- und Geldpolitik (gemäss dem „Syn-

theseszenario“), ergibt sich aufgrund der Modellsimulationen ein anderes Bild. Die Schweizer Wirtschaft wäre wesentlich gleichmässiger gewachsen. Das mittlere BIP-Wachstum beträgt im „Syntheszenario“ über den Zeitraum von 1991 bis 2000 rund 1.8 Prozent – nahe beim geschätzten Potenzialwachstum von knapp 1.9 Prozent – und von 1981 bis 1990 1.9 Prozent pro Jahr.

Dieser Befund schliesst aber nicht aus, dass die Schweizer Wirtschaft trendmässig langsamer wächst als andere Volkswirtschaften. Weniger reiche Länder als die Schweiz können beispielsweise höhere Pro-Kopf-Wachstumsraten aufweisen, weil sie sich in einem wirtschaftlichen Aufholprozess befinden (sog. Catch-up-Prozess). Grundsätzlich sind solche Ländervergleiche aber mit Vorsicht zu interpretieren, da diese oft auf eine unbefriedigende Datenbasis abstellen müssen. Dies trifft für Vergleiche der Schweizer Wirtschaftsleistung mit derjenigen anderer Länder in besonderem Masse zu: Die Wirtschaftsstatistik der Schweiz ist mangelhaft.

Die Ergebnisse der Modellsimulationen weisen der Finanzpolitik eine grosse Mitverantwortung an der langen Stagnation der 1990er Jahre zu. Die Untersuchung beschränkt sich deshalb in der Folge auf die konjunkturverstärkende staatliche Einnahmen- und Ausgabenpolitik. Es ist die Frage zu beantworten, welches die Ursachen dieser konjunkturpolitischen Fehlsteuerung sind. Das Hauptaugenmerk gilt dabei den staatlichen Konsum- und Investitionsausgaben in der Hochkonjunkturphase von 1988 bis 1990, da in diesem Zeitraum, wie erwähnt, strukturelle Defizite angelegt wurden, deren Korrektur in den 1990er Jahren negative Nachfrageimpulse für die übrige Wirtschaft zeitigte. Dies obwohl Bund, Kantone und Gemeinden in der Bundesverfassung verpflichtet werden, ihre Einnahmen und Ausgaben konjunkturgerecht auszugestalten. Dem Bund ist sogar eine antizyklische Ausgabenpolitik vorgeschrieben.

Im internationalen Vergleich erweist sich die Schweizer Finanzpolitik generell als ausgesprochen prozyklisch. Durch die grosse Zahl einflussreicher Akteure (Konkordanz, mächtige Verbände, direkte Demokratie, Föderalismus, Zweikammersystem) ist es in der Schweiz schwerer als in anderen Staaten in Hochkonjunkturphasen Überschüsse und in Rezessionen Defizite zuzulassen. Der Wettlauf um staatliche Ressourcen ist durch die vielen „Veto player“ grösser als anderswo, wodurch konjunkturelle Überschüsse eher in strukturelle Defizite münden, welche dann in konjunkturellen Schwächephasen abgebaut werden. Diese systembedingte Disposition zu einer prozyklischen Finanzpolitik wird durch den hohen Ausländeranteil noch verstärkt. Diese Bevölkerungsgruppe ist der Gefahr der Arbeitslosigkeit am stärksten ausgesetzt, kann aber politisch kaum mitbestimmen, so dass die

Stimme einer von Konjunkturschwankungen besonders betroffenen Bevölkerungsgruppe in der politischen Auseinandersetzung in der Schweiz nur unzureichend wahrgenommen zu werden droht.

Die Disposition zur prozyklischen Finanzpolitik traf in der Hochkonjunkturphase der späten 1980er Jahre auf eine ungünstige historische Konstellation. Divergierende Strategien und Prioritäten einflussreicher Akteure in Bezug auf die Finanzpolitik im Allgemeinen bzw. auf die Ausgestaltung des Steuersystems im Besonderen, neue politische Herausforderungen sowie Instabilitäten im politischen System der Schweiz begünstigten, dass aus dieser Disposition ein starkes Wachstum des staatlichen Konsum- und Investitionsausgaben und in der Folge eine expansiv wirkende Finanzpolitik resultierte. Ab 1991 führten die auftretenden Defizite, eine Restabilisierung des politischen Systems sowie externe Faktoren wie die Konsolidierung der Staatsfinanzen in den EG-Staaten (Maastricht-Kriterien) dazu, dass in den einzelnen Gebietskörperschaften Sanierungsmassnahmen eingeleitet wurden, wodurch die expansive Finanzpolitik in eine restriktive umschlug.

In den späten 1980er Jahren neutralisierten sich der Bundesrat auf der einen und die einflussreichen bürgerlichen Kräfte (Unternehmerverbände, FDP) auf der anderen Seite mit ihren finanzpolitischen Strategien bzw. Prioritäten. Zwar wurde von beiden Seiten immer wieder kritisiert, dass das Ausgabenwachstum zu stark sei. Doch konkrete Sparvorschläge, welche über Kürzungen im Rahmen der Budgetierung hinausgingen, d.h. auf Ausgabenkürzungen durch Veränderungen der gesetzlichen Grundlagen zielten, wurden mit Ausnahme von Einzelfällen keine gemacht. Das Hauptinteresse des Bundesrates wie auch der einflussreichen bürgerlichen Kräfte galt der Einnahmenseite. Doch während letztere Steuererleichterungen forderten, wollte der Bundesrat im Rahmen der Reform der Bundesfinanzordnung die strukturellen Schwächen bei den Bundeseinnahmen beheben und so die Steuerquote stabilisieren. Die konjunkturelle Wirkung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben spielte in der finanzpolitischen Diskussion nur eine Nebenrolle. Wenn das starke Ausgabenwachstum in der Hochkonjunktur zur Debatte stand, so meist unter dem Gesichtspunkt der Gefahr einer steigenden Staatsaktivität (höhere Staatsquote) bzw. einer Verringerung privater Entfaltungsmöglichkeiten. Die Regierungen, namentlich der Bundesrat, leisteten sich aber auch grobe Fehleinschätzungen, was die konjunkturelle Wirkung der Finanzpolitik betrifft. So ist in den Botschaften des Bundesrates zu den Staatsrechnungen regelmässig davon die Rede, dass der Schweizer Staat dämpfend auf die Konjunktur gewirkt hat, obwohl das Einnahmen- und Ausgabenverhalten tatsächlich die Wirtschaftsentwicklung

weiter angeheizt hatten. Bei der expansiven Ausrichtung der Finanzpolitik kann auch eine gewisse „Sanierungsmüdigkeit“ der Behörden eine Rolle gespielt haben. Ab 1986 konnten nämlich nach zwanzig Defizitjahren erstmals wieder schwarze Zahlen geschrieben werden. In diesen Defizitjahren wurden zahlreiche Sanierungsmassnahmen durchgeführt, so dass die Bereitschaft, die Reihe der Sparpakete fortzusetzen, in Anbetracht der Überschüsse in den Finanzrechnungen geschrumpft sein dürfte.

Neben diesen finanzpolitischen Gesichtspunkten haben verschiedene weitere interne und externe Faktoren dazu beigetragen, dass die staatlichen Konsum- und Investitionsausgaben in der Hochkonjunktur stark zugenommen haben. Ab Mitte der 1980er Jahre sieht sich die Schweizer Politik mit verschiedenen neuen Herausforderungen konfrontiert. Das Ende des Kalten Krieges brachte für die Schweiz besondere Neuorientierungsanforderungen mit sich, war doch die Identität als neutraler Staat vom Kontext des Kalten Krieges wesentlich bestimmt. Andererseits erforderte der europäische Integrationsschub ab 1985 von einem Nicht-EG-Mitglied kreative Lösungen. Dies u.a. deshalb, weil die Schweizer Wirtschaft gegenüber den EG-Mitgliedern aufgrund der Bildung eines EG-Binnenmarkts an Konkurrenzvorteilen einzubüssen drohte. Mit den 1986 einsetzenden GATT-Verhandlungen eröffneten sich zwar neue Möglichkeiten, die Absatzchancen der Schweizer Exportwirtschaft im Ausland zu verbessern. Der Abschluss dieser Verhandlungen setzte aber eine Neuausrichtung der Landwirtschaftspolitik voraus (Direktzahlungen anstelle von Agrarschutz und Produktesubventionen). Daneben erhöhte sich Mitte der 1980er Jahre die Sensibilität der Bevölkerung für ökologische Probleme. Die Bedrohungswahrnehmung begann sich zu verschieben. Während kriegerische Auseinandersetzungen auch infolge des Falls des eisernen Vorhangs als weniger wahrscheinlich eingestuft wurden, stieg die Furcht vor nicht-militärischen Bedrohungen (v.a. Umweltschäden). Zudem nahm das Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung ab, nicht zuletzt auch aufgrund verschiedener Affären und Skandale (Kopp-, Fichenaffäre u.a.). Die Regierungsparteien FDP, CVP, SVP und SP verloren Wähleranteile, während die Grünen, aber auch rechte Oppositionsparteien vermehrt zulegen konnten. Das Milizsystem, namentlich die Verbindung privatwirtschaftlicher und politischer Interessen („Filz“), sah sich teils heftiger Kritik ausgesetzt. Dazu kam, dass Vertreter postmaterialistischer Postulate wie Umweltschutz oder Gleichberechtigung auch in bürgerlichen Parteien an Bedeutung gewannen, wodurch innerhalb der Parteien eine gewisse Polarisierung entstand (z.B. Wirtschafts- vs. Ökoliberale).

Infolge dieser neuen Herausforderungen begannen sich die politischen Prioritäten in bestimmten Bereichen in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre zu verschieben, ohne dass dieser Verschiebung bei der Zuteilung von staatlichen Mitteln im selben Ausmass Rechnung getragen wurde. Zwar wurden die Ausgaben für die neuen Prioritäten rasch beschlossen, doch die entsprechende Kürzung bei den an Bedeutung verlierenden Aufgabenbereichen setzte erst verzögert ein, so dass der Staatshaushalt vorübergehend „aufgebläht“ wurde. Diese Entwicklung lässt sich an der Sicherheitspolitik (Schutz vor nicht-militärischen Bedrohungen vs. bewaffnete Landesverteidigung) sowie an der Landwirtschaftspolitik (Direktzahlungen vs. Produktsubventionen) veranschaulichen. Die Verschiebung der Bedrohungswahrnehmung – kriegsrische Auseinandersetzungen werden als weniger wahrscheinlich eingestuft, während die Furcht vor Umweltschäden zunimmt – führte dazu, dass mehr staatliche Mittel für umweltrelevante Bereiche (z.B. öffentlicher Verkehr) bereitgestellt wurden. Doch weitgehend parallel dazu stiegen die Ausgaben für die bewaffnete Landesverteidigung weiter stark an, obwohl diese als weniger wichtig aufgefasst wurde. Wie beim Umweltschutz haben die Behörden auch in der Landwirtschaftspolitik rasch auf die neuen Herausforderungen reagiert, indem zusätzliche Mittel für Direktzahlungen bereitgestellt wurden. Doch statt die bestehende Politik der Preis- und Absatzsicherung durch die Direktzahlungen sukzessive abzulösen, wurde diese bis 1991 parallel zur neuen weitergeführt. Die Direktzahlungen wurden in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre, vor allem ab 1989, ergänzend zu den Produktsubventionen deutlich erhöht. Bei beiden erwähnten Beispielen begannen sich die neuen politischen Prioritäten erst ab 1991/92 in den Staatsausgaben niederzuschlagen. Bei den Aufwendungen für Landesverteidigung wie auch den Produktsubventionen setzte ein Rückgang ein.

Warum diese verzögerte Anpassung an die neuen Prioritäten? Diese Frage kann aufgrund der vorliegenden Informationen aus den verschiedenen Quellen nicht präzise beantwortet werden. Doch lassen sich anhand der gewonnenen Erkenntnisse gewisse Erklärungen formulieren. Erstens drängte die finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte in der Hochkonjunkturphase der späten 1980er Jahre nicht auf rasche Strukturbereinigung. Im Gegenteil stimulierten die Überschüsse den Wettlauf um staatliche Ressourcen. Durch die Überschüsse wähnten sich die politischen Entscheidungsträger in einer Lage, in der ausreichend Mittel zur Verfügung zu stehen schienen. Zudem hatte sich nach über zwanzig Jahren verschiedener Saniierungsanstrengungen eine gewisse Sparmüdigkeit eingestellt. Zweitens waren die politischen Institutionen der Schweiz wie erwähnt in gewissem Masse destabilisiert:

Die Regierungsparteien verloren Wähleranteile, durch das Auftreten postmaterialistischer Postulate ergab sich eine ideologische Verbreiterung namentlich auch innerhalb der bürgerlichen Parteien, das Milizsystem geriet ins Zwielficht und wurde in der Öffentlichkeit teils heftig kritisiert. Die Institutionen waren einerseits geschwächt, was ihre Beschlussfähigkeit verringerte. Andererseits führte die ideologische Verbreiterung dazu, dass die Zahl der einflussreichen Akteure tendenziell zunahm bzw. dass sich die Vielfalt der am politischen Entscheidungsprozess beteiligten Interessen erhöhte. Der Wettbewerb um die staatlichen Ressourcen erfuhr daher eher eine Intensivierung als eine Abschwächung, was das Ausgabenwachstum tendenziell stimulierte. Drittens war diese Verschiebung der politischen Prioritäten bei den Entscheidungsträgern mit Unsicherheitsempfindungen verbunden. Vorübergehend schien sich die Komplexität der politischen Umwelt in der Wahrnehmung der Akteure deutlich zu erhöhen, was eine Prioritätensetzung erschwerte. In den 1990er Jahren setzte eine gewisse Restabilisierung der politischen Verhältnisse ein. Die Bundesratsparteien konnten ihre Wähleranteile wieder erhöhen, wobei sich die Kräfteverhältnisse innerhalb des Bürgerblocks zugunsten der SVP zu verschieben begannen. Die politischen Akteure gewannen an Orientierungssicherheit und Handlungsfähigkeit, wodurch die Prioritätensetzung insgesamt wieder erleichtert wurde. Eine Ausnahme ist die Europafrage, auf welche nach Ablehnung des EWR in der Volksabstimmung vom Dezember 1992, eine Antwort gesucht werden musste.

Eigentlicher Handlungsdruck resultierte von den hohen Fehlbeträgen der Gebietskörperschaften. Die Defizite von Bund, Kantonen und Gemeinden zogen Sanierungsmassnahmen nach sich. Verstärkt wurde diese Entwicklung wie erwähnt durch die Konsolidierungsbemühungen in den EU-Staaten, nicht zuletzt aufgrund der Maastricht-Kriterien, sowie in gewissem Masse auch durch den eher restriktiven Kurs der mächtiger werdenden SVP. Dazu kam, dass in den 1990er Jahren neue Instrumente entwickelt wurden (z.B. New Public Management) mit dem Ziel, über Globalbudgets oder Leistungsaufträge die Effizienz der öffentlichen Dienstleistungen zu erhöhen, woraus gewisse Spareffekte resultierten. Die expansive Ausrichtung der Schweizer Finanzpolitik wendete sich in eine restriktive.

Die prozyklische Finanzpolitik dürfte somit teilweise besonderen historischen Umständen geschuldet sein. Man kann vermuten, dass aufgrund dieser nationalen und internationalen Konstellation die Einnahmen- und Ausgabenpolitik die konjunkturelle Entwicklung in höherem Masse verstärkt hat, als dies bei stabileren innen- und aussenpolitischen Verhältnissen der Fall gewesen wäre. Die restriktive

Politik in den Jahren 1993 bis 1996 ist so in gewissem, nicht weiter bezifferbaren Masse eine verspätete Reaktion auf ausserordentliche Ereignisse, die in der Hochkonjunkturphase aufgrund des institutionell bedingten Hangs der Schweizer Finanzpolitik zur Konjunkturverstärkung zu einer ausgesprochen expansiv wirkenden Politik geführt haben. Sie ist auch ein „Echo“ auf einen politischen Wandel, der sich vor allem in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre abgespielt hat.

Dass die Orientierungsschwierigkeiten der staatlichen Behörden in den späten 1980er Jahren zu einer konjunkturstimulierenden Politik beigetragen haben, ist auch unter einem theoretischen Gesichtspunkt von Interesse. In der ökonomischen Theorie wurden Orientierungsprobleme oder Unsicherheiten bisher vor allem in Bezug auf die Investitionsaktivität privater Wirtschaftssubjekte behandelt: Erhöhte Unsicherheit führte zu einer geringeren Investitionsneigung und hatte folglich einen negativen konjunkturellen Effekt. Was die Staatsaufgaben betrifft, scheint aber auch ein umgekehrter Zusammenhang möglich zu sein. Fehlen bindende Budgetrestriktionen, wie dies in den späten 1980er Jahre der Fall war, kann eine erhöhte Unsicherheit eine expansive Ausrichtung der Politik nach sich ziehen. Unklarheiten in Bezug auf die künftigen Staatsaufgaben veranlassen die Entscheidungsträger zu einer risikoaversen Politik des „Sowohl-als-auch“. Weil sich diese keine ausreichend präzise Vorstellung davon machen können, welches die neuen staatlichen Herausforderungen sein werden, und in welcher Art sich diese von den vergangenen unterscheiden, bauen sie parallel zur bestehenden Staatsaktivität eine alternative auf. Erst mit der einsetzenden Reorientierung, mit dem sich Herauskristallisieren der neuen staatlichen Aufgabengebiete, werden die Strukturen angepasst. Diese Reorientierung führt über den Abbau der nun als obsolet betrachteten Staatsaufgaben zu einem restriktiven Impuls auf die übrige Wirtschaft.

Fazit: Die lange Stagnation der Schweizer Wirtschaft von 1991 bis 1996 war in nennenswertem Ausmass eine Folge von politischen Fehlsteuerungen, aber auch von widrigen Umständen. Neben konjunkturpolitischer Sorglosigkeit und fehlerhaften Einschätzungen haben auch ungünstige Wechselkursbewegungen zusammen mit ausserordentlichen politischen Ereignissen im In- und Ausland dazu geführt, dass die Schweizer Wirtschaft länger als diejenige ihrer Nachbarländer brauchte, um aus dem konjunkturellen Tief herauszufinden. Wären Wechselkurschocks beispielsweise entgegengesetzter Richtung aufgetreten, hätte sich also der Franken in der Hochkonjunktur auf- und in den Jahren ab 1994 abgewertet, wäre die prozyklische Finanzpolitik von dieser Entwicklung teilweise neutralisiert worden. Die lange Stagnation der 1990er Jahre somit eher als ein konjunktureller Son-

der- denn als der Normalfall zu betrachten. Namentlich die Schweizer Finanzpolitik sollte aber angesichts ihrer Disposition zur Konjunkturverstärkung, künftig vermehrt auf die konjunkturelle Wirkung ihre Einnahmen- und Ausgabenverhaltens achten und gegebenenfalls Gegenmassnahmen einzuleiten. Doch auch die Nationalbank kann bei einer vermehrten Berücksichtigung der inländischen Konjunkturlage im Rahmen ihrer Geldpolitik zu einer gleichmässigeren Wirtschaftsentwicklung in der Schweiz beitragen.

8 Abkürzungsverzeichnis

AB NR	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat
AB SR	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat
ALV	Arbeitslosenversicherung
AVIG	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung
BAK	BAK Basel Economics
BB1	Bundesblatt
BfK	Bundesamt für Konjunkturfragen
BfS	Bundesamt für Statistik
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
BIP	Bruttoinlandprodukt
BR	Bundesrat
BV	Schweizerische Bundesverfassung
CREA	Institut Créa de macroéconomie appliquée, Lausanne
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
DBSt	Direkte Bundessteuer
EDA	Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidg. Departement des Innern
EFD	Eidg. Finanzdepartement
EJPD	Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
EMD	Eidg. Militärdepartement
ESVG78	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1978
ESVG95	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995
EVD	Eidg. Volkswirtschaftsdepartement
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
GBH	Gewerkschaft Bau und Holz
GSoA	Gruppe für eine Schweiz ohne Armee
IMF	Internationaler Währungsfonds
IV	Invalidenversicherung
KOF	Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich
LIK	Landesindex der Konsumentenpreise
LPS	Liberale Partei der Schweiz

MWSt	Mehrwertsteuer
NABU	Nationale Buchhaltung
NR	Nationalrat
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖV	Öffentlicher Verkehr
PTT	Schweizerische Post-, Telefon- und Telegrafverwaltung
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
Seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SIC	Swiss Interbank Clearing
SNB	Schweizerische Nationalbank
SP	Sozialdemokratische Partei
SPI	Swiss Performance Index
SR	Ständerat
SVP	Schweizerische Volkspartei
UVEK	Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
VJV	Veränderung gegenüber Vorjahr
VQV	Veränderung gegenüber Vorquartal
WUSt	Warenumsatzsteuer

9 Anhang

Anhang 1: Verzeichnis der Modellvariablen

Endogene Variablen

CONSP	Privater Konsum (Mio. Fr., zu Preisen von 2001)
CPI	Landesindex der Konsumentenpreise
CPIR	Konsumentenpreisindex ohne Mieten, öffentliche Dienstleistungen
DOMDEM	Inlandnachfrage (Mio. Fr., zu Preisen von 2001)
EXTOT1	Exporte (Total 1, Mio. Fr., zu Preisen von 2001)
GDP	Bruttoinlandprodukt (Mio. Fr., zu Preisen von 2001)
GDPOSD	Bruttoinlandprodukt (ohne statistische Differenz, Mio. Fr., zu Preisen von 2001)
HRATENEW	Hypothekarzinsatz, Neuhypotheken
HRATEOLD	Hypothekarzinsatz, Althypotheken
ICBUS	Bauinvestitionen Industrie, Gewerbe, Dienstleistungen (Mio. Fr., zu Preisen von 2001)
ICNSTR	Bauinvestitionen total (Mio. Fr., zu Preisen von 2001)
IHOUSE	Bauinvestitionen Wohnen (Mio. Fr., zu Preisen von 2001)
IINV1	Vorratsveränderungen (Total 1)
IINVDEM	Nachfrageindikator Lagerinvestitionen
IME	Ausrüstungsinvestitionen (Mio. Fr., zu Preisen von 2001)
IMTOT1	Importe (Total 1, Mio. Fr., zu Preisen von 2001)
LC	Kapazitätsarbeitsnachfrage (in 1000 Pers.)
LRATE	Langfristzinssatz Schweiz (RENDITE EIDG. OBLIG. NOM. 10 JAHRE (MONATSENDE))
LTOT	BESCHAEFTIGTE (VZ,TZ1,TZ2) IN 1000 PERS
LTOTV	Vollzeitäquivalente Beschäftigung (in 1000 Pers.)
NETTAX	Netto-Abschöpfung (Mio. Fr.)
NETTR	Transfers an private Haushalte (Mio. Fr.)
PCONSG	Deflator Staatskonsum
PCONSP	Deflator privater Konsum
PEXTOT1	Deflator Exporte (Total 1)
PF	Deflator BIP zu Faktorkosten
PGDP	Deflator BIP zu Marktpreisen
PHR	Wohnungsmieten
PICNSTR	Deflator Bauinvestitionen
PIME	Deflator Ausrüstungsinvestitionen
PIMTOT1	Deflator Importe (Total 1)
POILSFR	Rohölpreis in SFr (Brent)
SDIFF	Statistische Differenz
SRATE	Kurzfristzinsen (EURO-FRANKEN-SATZ, NOM: 3 MONATE (MONATSMITTEL))
SSBENOHU	Leistungen der Sozialversicherungen (ohne ALV, Krankenversicherung)
SSCONTOHU	Beiträge an die Sozialversicherungen (ohne ALV, Krankenversicherung)
TDIR	Einkommen- und Vermögensteuern, private Haushalte
TOTDEM	Gesamtnachfrage (Mio. Fr., zu Preisen von 2001)

UNEMPBEN	Leistungen der ALV an priv. Haushalte
UNEMPINS	Beiträge der privaten Haushalte an die ALV
UNEMPOFF	Registrierte Arbeitslose
WAGE	Nominallohnindex (2001=100)
WINC	Lohn pro Vollzeitäquivalent
WKDMFR	Wechselkursindex Euro/Fr., 2001=100
WKDMFRR	Realer Euro/Fr.-Kurs
WKFRDO	Wechselkurs US\$: WKFRDM * WKDMDO/100
WKN	Aussenwert des Frankens
Y	BIP nominal (in Mio. Fr.)
YBUSPRB	Einkommen der priv. Haushalte aus U.tätigkeit und Vermögen (Mio. Fr.)
YC	Produktionskapazität
YDISPB	Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte (Mio. Fr.)
YDISPBR	Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte (Mio. Fr., zu Preisen von 2001)
YF	BIP zu Faktorkosten (Mio. Fr.)
YGOV	Netto indirekte Steuern (abz. Subventionen) (Mio. Fr.)
YMWS	Mehrwertsteuer (Mio. Fr.)
YPERS	Primäreinkommen der Haushalte (Mio. Fr.)
YTIMP	Importabgaben (Mio. Fr.)
YTIMPOIL	Mineralölsteuer (Mio. Fr.)
YTPROD	Produktionssteuern (Mio. Fr.)
YTPROTOB	Tabaksteuer (Mio. Fr.)
YWAGEH	Einkommen der privaten Haushalte aus unselbständiger Erwerbstätigkeit (Mio. Fr.)
YWAGEP	Arbeitnehmerentgelt (Mio. Fr.)

Exogene Variablen

CONSG	Staatskonsum (Mio. Fr., zu Preisen von 2001)
F_LTOT	ltot/ltotv
F_NETTR	Nettr/Ypers
F_OILTAX	Anteil Mineralölsteuer am privaten Konsum
F_SSBENOHU	ssbenohu/ywageh
F_SSCONTOHU	sscontohu/ywageh
F_TDIR	Steuersatz (direkte Steuern der privaten Haushalte)
F_TOBTAX	Anteil Tabaksteuer am privaten Konsum
F_UNEMPINS	ALV-Beitragssatz
F_UNEMPR	Leistungen der ALV pro Arbeitslosen
F_YTIMPREST	Zollsatz
FWORK	Erwerbstätige ausl. Grenzgänger
HLTHBEN	Leistungen der Krankenversicherung
HLTHINS	Beiträge an die Krankenversicherung
ICEXO	Bauinvestitionen exogen (vorw. öffentl.)
LFPOT	Erwerbspersonenpotenzial
LRATE_GE	Langfristzinssatz Deutschland
MWSS	WUSt-bzw. Mehrwertsteuersatz
MWSTS	Mehrwertsteuersatz
PCIOECD	Konsumentenpreise OECD
PGDP_DE	BIP-Deflator Deutschland
POILUSD	Ölpreis

POP	Ständige Wohnbevölkerung
PGS	Preisindex öffentliche Dienstleistungen
SRATE_GE	3-Monatszinsen Euro
STOCKI	Aktienindex (Swiss Performance Index)
WACT	Weltwirtschaftliche Aktivität (gew. BIP EU, USA, Japan)
WKDM	Aussenwert des Euro
WKDMDO	Euro-Dollar-Kurs
WUSTS	WUSt-Satz
YSUB	Subventionen
Z_DUM2J_TDIR	2-Jahres-Dummy direkte Steuern private Haushalte
Z_DUM_MWST	MWST-Dummy

Anhang 2: Übersicht über die Modellgleichungen

Stochastische Gleichungen

$\text{LOG(IME)} = -0.2758 + 5.1358 * \text{DLOG(WACT)} + 1.3128 * \text{LOG(GDP(-1)/YC(-1))} - 0.3173 * (\text{LOG(IME(-1))} - 0.65 * \text{LOG(WQREL(-2))} + 0.0037 * 0.65 * @\text{TREND(1980:1)} - \text{LOG(GDP(-3))})$

$\text{YC} = 0.0653 * \text{WQREL(-1)}^{(-0.65)} * \text{EXP}(0.0037 * 0.65 * @\text{TREND(1980:1)}) * \text{IME(-1)} + (1 - 0.0135) * \text{YC(-1)}$

$\text{LC} = 0.0017 * \text{WQREL(-1)}^{(-1)} * \text{IME(-1)} + (1 - 0.0171) * \text{LC(-1)} * (@\text{PCHY(WQREL)} + 1)^{-0.0506}$

$\text{DLOG(LTOTV)} = 2.500e-05 + 0.9847 * \text{DLOG(LC)} - 0.2422 * (\text{LOG(LTOTV(-1))} - \text{LOG(LC(-1))} - \text{LOG(GDP(-1)/YC(-1))})$

$\text{DLOG(PF)} = 0.4361 - 0.1207 * (\text{LOG(PF(-1))} - \text{LOG(WAGE(-1)*LC(-1)/YC(-1))} - 1.1393 * \text{LOG(GDP(-1)/YC(-1))})$

$\text{DLOG(PCONSP)} = 0.4646 + 0.0088 * \text{D(MRATEOLD(-2))} + 0.0091 * \text{DLOG(POILUSD*WKFRDO)} + 0.3754 * \text{DLOG(PF/100 + YGOV/GDP)} - 0.1038 * (\text{LOG(PCONSP(-1))} - \text{LOG(PF(-1)/100 + YGOV(-1)/GDP(-1))} - 0.0141 * (\text{MRATEOLD(-3)} - 0.0207 * \text{OG(POILUSD(-1)*WKFRDO(-1))})$

$\text{DLOG(WAGE)} = -0.1139 + 0.5054 * \text{DLOG(WAGE(-1))} - 0.0426 * (\text{LOG(WAGE(-1))} - \text{LOG(PCONSP(-1)*YC(-1)/LC(-1))} - 1.835 * \text{LOG(LTOTV(-1)/LFPOT(-1))})$

$\text{DLOG(WINC)} = -0.2196 + 0.4001 * \text{DLOG(WAGE)} + 0.5904 * \text{DLOG(WINC(-1))} - 0.2187 * (\text{LOG(WINC(-1))} - 0.8188 * \text{LOG(WAGE(-1))} - 0.0035 * @\text{TREND(1980:1)})$

$\text{YWAGEH} = 697.9010 - 0.1386 * \text{WAGE} * \text{FWORK} - 668.6417 * \text{LTOTV/LFPOT} + \text{WINC} * \text{LTOTV}$

$\text{DLOG(EXTOT1)} = -0.6588 + 2.1330 * \text{DLOG(WACT)} - 0.2273 * \text{DLOG(PF*WKN/PCIOECD)} - 0.4065 * (\text{LOG(EXTOT1(-1))} - 1.3081 * \text{LOG(WACT(-1))} + 0.6371 * \text{LOG(PF(-1)*WKN(-1)/PCIOECD(-1))} - 0.0711 * \text{LOG(STOCKI(-1)/PF(-1))})$

$\text{DLOG(IMTOT1)} = -0.1110 + 0.4663 * \text{DLOG(EXTOT1)} + 0.3242 * \text{DLOG(IME)} + 0.6882 * \text{DLOG(CONSP)} + 1.1162e-05 * \text{D(IINV1)} + 0.1335 * \text{DLOG(ICNSTR)} + 0.3439 * \text{DLOG((Y-YTIMPREST)/GDP/PIMTOT1)} - 0.3490 * (\text{LOG(IMTOT1(-1))} - 0.5332 * \text{LOG(EXTOT1(-1))} - 0.3 * \text{LOG(CONSP(-1))} - 0.3279 * \text{LOG(IME(-1))} - 0.2752 * \text{LOG((Y(-2)-YTIMPREST(-2))/GDP(-2)/PIMTOT1(-2))})$

$\text{DLOG(ICBUS)} = -10.1392 + 1.8440 * \text{DLOG(LTOTV)} + 0.4560 * \text{DLOG(PIME/PICNSTR)} + 0.1436 * \text{DLOG(IME)} - 0.3147 * (\text{LOG(ICBUS(-1))} - 0.7388 * \text{LOG(IME(-1))} - 1.1549 * \text{LOG(PIME(-1)/PICNSTR(-1))} - 4.1569 * \text{LOG(LTOTV(-1))} + 0.0071 * @\text{TREND(1980:1)})$

$\text{DLOG(CONSP)} = 1.1725 + 0.6686 * \text{DLOG(YDISPBR)} - 0.4395 * (\text{LOG(CONSP(-1))} - 0.7550 * \text{LOG(YDISPBR(-1))} + 0.0067 * (\text{LRATE(-2)}))$

$\text{DLOG(PCONSG)} = 0.2113 + 1.5319 * \text{DLOG(WAGE)} - 0.2133 * (\text{LOG(PCONSG(-1))} - 0.7822 * \text{LOG(WAGE(-1))})$

$\text{DLOG(PICNSTR)} = 0.3082 + 0.8351 * \text{DLOG(LTOT/LFPOT)} - 0.3983 * (\text{LOG(PICNSTR(-1))} - 0.5370 * \text{LOG(PGDP(-1))} - 1.6306 * (\text{LTOT(-1)/LFPOT(-1)}))$

$\text{DLOG(PEXTOT1)} = 0.4401 + 0.7964 * \text{DLOG(PF)} + 0.2466 * \text{DLOG(PIMTOT1)} - 0.4221 * (\text{LOG(PEXTOT1(-1))} - 0.5629 * \text{LOG(PF(-1))} - 0.2167 * \text{LOG(PIMTOT1(-2))})$

$\text{DLOG(PIMTOT1)} = 0.4640 - 0.5170 * \text{DLOG(WKN)} + 2.4368 * \text{DLOG(PCIOECD)} - 0.1850 * (\text{LOG(PIMTOT1(-1))} - 0.4428 * \text{LOG(PCIOECD(-1))} + 0.7909 * \text{LOG(WKN(-1))})$

$\text{DLOG(PIME)} = 0.0384 + 0.2261 * \text{DLOG(PIMTOT1*(1+WUSTS))} + 0.4086 * \text{DLOG((Y-YGOV+DUM_MWST*YMWS)/GDP)} - 0.0547 * (\text{LOG(PIME(-1))} - 0.8590 * \text{LOG((PIMTOT1(-1)*(1+WUSTS(-1)))))} + 0.0027 * \text{DUM_PIME9495} * @\text{TREND(1980:1)})$

$\text{DLOG(CPIR)} = 0.2584 + 0.0938 * \text{DLOG(PCIOECD/WKN)} + 0.7752 * \text{DLOG(PCONSP)} + 0.5072 * \text{D(F_TOBTAX + F_OILTAX + 0.6*WUSTS + 0.84*MWSTS)} + 0.2048 * \text{DLOG(CPIR(-1))} - 0.4605 * (\text{LOG(CPIR(-1))} - 0.7567 * \text{LOG(PCONSP(-1))} - 0.1158 * \text{LOG(PCIOECD(-2)/WKN(-2))} - 0.6917 * (\text{F_TOBTAX(-1)} + \text{F_OILTAX(-1)} + 0.6 * \text{WUSTS(-1)} + 0.84 * \text{MWSTS(-1)}))$

$\text{DLOG(PHR)} = -0.1326 + 0.3333 * \text{DLOG(PCONSP)} + 0.0084 * \text{D(MRATEOLD)} - 0.3008 * (\text{LOG(PHR(-1))} - \text{LOG(PCONSP(-1))} - 0.0373 * \text{MRATEOLD(-1)} - 0.0037 * @\text{TREND(1980:1)})$

$\text{DLOG(WKEUROFR)} = -0.1067 + 0.1974 * \text{DLOG(WKEUROFR(-1))} + 0.0061 * (\text{SRATE} - \text{SRATE_EU}) - 0.2540 * (\text{LOG(WKEUROFR(-1))} + \text{LOG(PF(-1))} - \text{LOG(PCONS_GE(-1))})$

$\text{D(SRATE)} = -0.4960 + 0.7487 * \text{D(SRATE_EU)} - 9.9383 * \text{LOG(WKEUROFR/@MOVAV(WKEUROFR(-1),3))} - 0.2834 * ((\text{SRATE(-1)} - \text{SRATE_EU(-1)})) + 28.9725 * (\text{LOG(GDP/GDP(-1))} + \text{LOG(LTOT/LTOT(-1))})$

$\text{D(LRATE)} = -0.1694 + 0.4863 * \text{D(LRATE_EU)} - 0.12 * (\text{LRATE(-1)} - \text{LRATE_EU(-1)}) + 0.3230 * (\text{D(SRATE)} - 0.7487 * \text{D(SRATE_EU)} + 0.2834 * (\text{SRATE(-1)} - \text{SRATE_EU(-1)}))$

$D(MRATEOLD) = 0.3521 + 0.0514 * D(SRATE(-1)) - 0.1999 * (MRATEOLD(-1) - 0.6271 * LRATE(-2) - 0.1646 * SRATE(-2))$
 $D(MRATENEW) = 0.2085 + 0.0523 * D(SRATE) + 0.1323 * D(LRATE) + 0.3211 * D(MRATENEW(-1)) - 0.1625 * (MRATENEW(-1) - 0.7014 * LRATE(-1) - 0.2353 * SRATE(-1))$
 $SDIFF = 751.3257 + 0.8014 * SDIFF(-1) - 0.4758 * D(GDPOSD) + 0.1854 * D(EXTOT1) - 7.2613 * @TREND(1980:1)$
 $D(UNEMPOFF) = 17.4723 - 0.1785 * D(LTOT,2) - 0.1380 * (UNEMPOFF(-1) + 2.4328 * D(LTOT(-1)) + 1.0664 * D(LTOT(-2)) + 1.0762 * D(LTOT(-3)))$
 $DLOG(TDIRREST) = -2.7888 + 3.1816 * DLOG(Y) - 0.5149 * (LOG(TDIRREST(-1)) - 0.2043 * LOG(@MOVAV(STOCKI(-5),4)) - 1.0356 * LOG(@MOVAV(Y(-1),2)))$
 $(YMWS / (2 * MWSS + MWSS(-4))) / 3 = -185.5004 + 0.0286 * (DUM_WUST) * ((PCONSP / 100 * CONSP)) + 0.1378 * (Z_DUM_MWST * (PICNSTR) / 100 * (IHOUSE + ICEXO + ICBUS) + PIME / 100 * IME) + 0.0922 * (1 - DUM_WUST) * (PCONSP / 100 * CONSP + PICNSTR / 100 * (IHOUSE + 0.2 * ICEXO)) - 299.4047 * DUM96$
 $DLOG(IHOUSE) = 0.4129 - 0.0590 * D(MRATENEW(-2)) - 0.2106 * (LOG(IHOUSE(-1)) - LOG(YDISPB(-2) / PHR(-2)))$
 $DLOG(YBUSPRB) = -0.0646 + 0.3018 * DLOG(Y - WINC * LTOTV) - 0.1901 * (LOG(YBUSPRB(-1)) - 0.9785 * LOG(Y - WINC(-1) * LTOTV(-1)))$
 $IINV1 = -10462.83 + 0.4264 * IINV1(-1) - 37185.44 * (IINVDEM / @MOVAV(IINVDEM(-1),3)) + 47525.39 * (@MOVAV(IINVDEM(-1),3) / @MOVAV(IINVDEM(-2),3)) + 11112.04 * DLOG(@MOVAV(IMTOT1,1)) + 21635.26 * DLOG(PF)$

Deterministische Gleichungen, Definitionen

$$GDP = EXTOT1 - IMTOT1 + CONSP + CONSG + IME + IINV1 + IHOUSE + ICBUS + ICEXO + SDIFF$$

$$IINVDEM = EXTOT1 + CONSP + CONSG + IME + IHOUSE + ICBUS + ICEXO$$

$$GDPOSD = GDP - SDIFF$$

$$ICNSTR = ICEXO + ICBUS + IHOUSE$$

$$DOMDEM = CONSG + CONSP + IME + IHOUSE + ICBUS + ICEXO + IINV1$$

$$TOTDEM = DOMDEM + EXTOT1$$

$$YF = PF/100 * GDP$$

$$Y = YF + YGOV$$

$$PGDP = Y / GDP * 100$$

$$CPI = CPIR^{0.715} * PHR^{0.2} * PGS^{0.085}$$

$$LTOT = F_LTOT * LTOTV$$

$$WQREL = (WINC / (WAGE + WINC) * WAGE + (1 - WINC / (WINC + WAGE)) * WINC) / PIME$$

$$WKN = (WKREST * WKEUROFR)^{(1 - 0.61 - 0.155)} * WKEUROFR^{0.61} * (WKEURODM * WKEUROFR)^{0.155}$$

$$WKEUROFR = WKDMFR * PGDP / PGDP_DE$$

$$WACT = GDPEUR^{0.842} * GDPUSA^{0.105} * GDPJAP^{0.053}$$

$$POILSFR = POILUSD * WKFRDO$$

$$YPERS = YBUSPRB + YWAGEH$$

$$YDISPB = YPERS - NETTAX$$

$$YDISPBR = YDISPB / PCONSP * 1$$

$$TDIR = (1 - DUM2J_TDIR) * F_TDIR * (0.5 * (YPERS(-8) + YPERS(-12))) + DUM2J_TDIR * F_TDIR * (0.375 * (YPERS(-4) + YPERS(-8)) + 0.125 * (YPERS(-12) + YPERS(-16)))$$

$$SSCONTOHU = F_SSCONTOHU * YWAGEH$$

$$SSBENOHU = F_SSBENOHU * YWAGEH$$

$$NETTR = F_NETTR * YPERS$$

$$UNEMPBEN = UNEMPOFF * WINC * F_UNEMPR$$

$$UNEMPINS = WINC * LTOTV * F_UNEMPINS / 100$$

$$NETTAX = TDIR + SSSCONTOHU + HLTHINS + UNEMPINS - SSBENOHU - UNEMPBEN - HLTHBEN - NETTR$$

$$YTIMPOIL = F_OILTAX * PCONSP / 100 * CONSP + YTIMPOILX$$

$$YTIMPREST = F_YTIMPREST * IMTOT1$$

$$YTIMP = YTIMPREST + YTIMPOIL$$

$$YTPRODTOB = F_TOBTAX * CONSP * PCONSP / 100 + YTPRODTOBX$$

$$YTPROD = YTPRODREST + YTPRODTOB$$

$$YGOV = YMWS + YTPROD + YTIMP - YSUB$$

$$STEUERN = TDIRREST + TDIR + YMWS + YTIMP + YTPROD$$

$$SALDO_MODELL = STEUERN - CONSG * PCONSG / 100 - ICEXO * PICNSTR / 100 - YSUB$$

Anhang 3: Einheitswurzeltests

Augmented-Dickey-Fuller-Test (ADF-Test)

Variablenbezeichnung		Lags	MacKinnon p-Werte
IME	I(1)	0	0.001
EXTOT1	I(1)	0	0.0000
IMTOT1	I(1)	0	0.0000
IHOUSE	I(1)	0	0.0000
ICBUS	I(1)	3	0.0417
CONSP	I(1)	0	0.0001
GDP	I(1)	0	0.0000
PF (ADF-Test)	I(2); [I(1)]	1	0.0001 [0.1629]
PF (Phillips-Perron)	I(1)		0.000
PCONSP	I(1)	1	0.0603
WAGE	I(1)	5	0.0692
WINC	I(1)	7	0.0395
PEXTOT1	I(1)	0	0.0000
PIMTOT1	I(1)	0	0.0000
PIME	I(1)	0	0.0000
PICNSTR	I(1)	0	0.0000
CPIR	I(1)	0	0.0000
PHR	I(1)	0	0.0396
LTOTV	I(1)	1	0.0117
LC	I(1)	0	0.0000
YC	I(1)	0	0.0000
UNEMPOFF	I(1)	3	0.0156
SRATE	I(1)	0	0.0000
LRATE	I(1)	0	0.0000
MRATENEW	I(1)	0	0.0050
MRATEOLD	I(1)	0	0.0004
WKEUROFR	I(0)	0	0.0355
YBUSPRB	I(1)	0	0.0000
YDISPBR	I(1)	1	0.0001
TDIRREST	I(1)	0	0.0001
YMWS	I(1)	0	0.0000
WACT	I(1)	0	0.0000

Anhang 4: Kointegrationstests

Welchen Einfluss die Ergebnisse von Kointegrationstests auf die Spezifikation von strukturellen Makromodellen haben sollen, ist in der Literatur kontrovers. FAIR Z. B. (2004) verzichtet sogar auf entsprechende Tests. Die Aussagekraft von Kointegrationstests hängt auch von der Datenqualität ab. Die Erfahrung zeigt, dass diese nicht immer vollumfänglich gewährleistet ist, so dass diese Kointegrationstests eher Indikator-Charakter haben.

Test der Null-Hypothese: Rang = 0 (kein Kointegrationsvektor) mittels Johansen-Kointegrationstest (s. HENDRY/JUSELIUS 2001 und 2000, ENDERS 1995) mit Stützbe- reich 1. Quartal 1983 bis 4. Quartal 2001.

Variablen-Set (logarithmierte Variablen in Kleinbuchstaben)	Absolutglied in Kointegrations- beziehung (Ja/Nein)	Deterministischer Trend in Kointegration sbeziehung (Ja/Nein)	λ_{trace} -Wert	Kritischer 5%- Wert	Kritischer 1%- Wert
ime, gdp, wqrel	Ja	Ja	50.54780	42.44	48.45
LC, IME, WQREL	Ja	Nein	31.51753	29.68	35.65
ltotv, lc	Ja	Nein	17.84064	15.41	20.04
pf, wage, lc/yc	Ja	Nein	45.84994	29.68	35.65
pconsp, pf, ygov/gdp	Ja	Nein	39.31853	29.68	35.65
wage, pconsp*yc/lc	Ja	Nein	17.70600	15.41	20.04
winc, wage	Ja	Ja	29.07558	25.32	30.45
extot1, wact, pf*wkn/pcioecd	Ja	Nein	28.62219	29.68	35.65
imtot1, extot1, consp, ime	Ja	Nein	54.17337	47.21	54.46
icbus, ime, ltotv, pime/picnstr	Ja	Ja	52.95698	47.21	54.46
ihouse, ydispb/phr, dum94+dum95	Ja	Nein	28.04945	29.68	35.65
consp, ydispb, lrate	Ja	Nein	34.30279	29.68	35.65
pconsg, wage	Ja	Nein	14.50237	15.41	20.04
picnstr, pgdp	Ja	Nein	33.77119	15.41	20.04
pextot1, pf, pimt1	Ja	Nein	40.50749	29.68	35.65
pimt1, pcioecd, wkn	Ja	Nein	30.03386	29.68	35.65
pime, pimt1*(1+wusts)	Ja	Ja	23.41889	25.32	30.45
cpir, pconsp, pcioecd/wkn, f_oiltax+f_tobtax	Ja	Nein	48.62161	47.21	54.46
phr, mrateold, pconsp	Ja	Ja	41.76186	42.44	48.54
wkeurofr, pf, pcons_ge	Ja	Nein	41.19860	29.65	35.65
SRATE, SRATE_EU	Ja	Nein	15.49717	15.41	20.04
LRATE, LRATE_EU	Ja	Nein	12.31306	15.41	20.04
MRATENEW, LRATE	Ja	Nein	19.73362	15.41	20.04
MRATEOLD, LRATE	Ja	Nein	27.52262	15.41	20.04
tdirrest, y, stocki	Ja	Nein	31.89269	29.68	35.65
ybusprb, y-ywagep, dum00	Ja	Nein	47.91371	29.68	35.65

Test der Null-Hypothese: Rang = 1 (ein Kointegrationsvektor);
Stützbereich 1. Quartal 1983 bis 4. Quartal 2001

Variablen-Set (logarithmierte Variablen in Kleinbuchstaben)	Absolutglied in Kointegrationsbeziehung (Ja/Nein)	Deterministischer Trend in Kointegrationsbeziehung (Ja/Nein)	λ_{trace} -Wert	Kritischer 5%-Wert	Kritischer 1%-Wert
ime, gdp, wqrel	Ja	Ja	22.71507	25.32	30.45
lc, ime, wqrel	Ja	Nein	8.862602	15.41	20.04
ltotv, lc	Ja	Nein	3.355448	3.76	6.65
pf, wage, lc/yc	Ja	Nein	12.54266	15.41	20.04
pconsp, pf, ygov/gdp	Ja	Nein	14.95659	15.41	20.04
wage, pconsp*yc/lc	Ja	Nein	2.338988	3.76	6.65
extot1, wact, pf*wkn/pcioecd	Ja	Nein	8.732989	15.41	20.04
imtot1, extot1, consp, ime	Ja	Nein	25.77869	29.68	35.65
icbus, ime, ltotv, pime/picnstr	Ja	Ja	21.45169	29.68	35.65
ihouse, ydispb/phr, dum94+dum95	Ja	Nein	10.07418	15.41	20.04
consp, ydispb, lrate	Ja	Nein	11.44537	15.41	20.04
pconsg, wage	Ja	Nein	2.693644	3.76	6.65
picnstr, pgdp	Ja	Nein	2.112419	3.76	6.65
pextot1, pf, pimt1	Ja	Nein	15.17054	15.41	20.04
pimt1, pcioecd, wkn	Ja	Nein	14.86830	15.41	20.04
pime, pimt1*(1+wusts)	Ja	Ja	2.108579	3.76	6.65
cpir, pconsp, pcioecd/wkn, f_oiltax+f_tobtax	Ja	Nein	24.24701	29.68	35.65
phr, mrateold, pconsp	Ja	Ja	19.32240	25.32	30.45
wkeurofr, pf, pcons_ge	Ja	Nein	15.76496	15.41	20.04
SRATE, SRATE_EU	Ja	Nein	1.973636	3.76	6.65
LRATE, LRATE_EU	Ja	Nein	2.125285	3.76	6.65
MRATENEW, LRATE	Ja	Nein	3.230386	3.76	6.65
MRATEOLD, LRATE	Ja	Nein	1.326383	3.76	6.65
tdirrest, y, stocki	Ja	Nein	12.75493	15.41	20.04
ybusprb, y-ywagep, dum00	Ja	Nein	15.31778	15.41	20.04

10 Bibliografie

10.1 Quellen

BfK (div. Jg.): Mitteilungsblatt für Konjunkturfragen, Bern.

Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft (div. Jg).

DE PURY, D. et al. (1995): Mut zum Aufbruch, Zürich.

DE PURY, D. (1989): Die Schweiz, die Uruguay-Runde und das GATT von morgen, *Volkswirtschaft*, 6/1989.

EXPERTENKOMMISSION „QUALITATIVES WACHSTUM“ (1985): Expertenbericht, *BfK-Studie*, 9.

FRISCH, M. (1989): Schweiz ohne Armee? Ein Palaver, Zürich.

KANTONSRAT DES KANTONS ZÜRICH, Protokoll des Kantonsrates für die Amtsperiode 1987 bis 1991.

KIND, V. (1988): Standort Schweiz in den 90er Jahren – eine integrale Herausforderung, *Volkswirtschaft*, 10/1989.

KOF (div. Jg.): Halbjahresbericht, Zürich.

KOF (div. Jg.): Monatsbericht, Zürich.

LEUTWILER, F. et al. (1991): Schweizerische Wirtschaftspolitik im internationalen Wettbewerb – Ein ordnungspolitisches Programm, Zürich.

LUSSER, M. (1996): Berechtigte und unberechtigte Sorgen um den Standort Schweiz, *NZZ*, 30. März 1996.

LUSSER, M. (1995a): Referat an der Generalversammlung der Schweizerischen Nationalbank am 21. April 1995, *SNB Quartalsheft*, 2/1995, S. 189–194.

LUSSER, M. (1995b): Globalisierung fordert Notenbanken, *NZZ*, 13. September 1995.

LUSSER, M. (1994): Referat an der Generalversammlung der Schweizerischen Nationalbank am 29. April 1994, *SNB Quartalsheft*, 2/1994, S. 141–145.

LUSSER, M. (1993): Referat an der Generalversammlung der Schweizerischen Nationalbank am 16. April 1993, *SNB Quartalsheft*, 2/1993, S. 151–155.

- LUSSER, M. (1990): Die Geldpolitik der neunziger Jahre – Neue Herausforderungen für die Schweizerische Nationalbank?, *SNB Quartalsheft*, 1/1990, S. 63–72.
- MUSCHG, A. (1990): Die Schweiz am Ende – Am Ende die Schweiz, Frankfurt/M.
- OECD (div. Jg.): Switzerland, Economic Surveys, Paris.
- REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZÜRICH (div. Jg.): Bericht des Regierungsrates über die finanzpolitischen Grundlagen, Zürich.
- REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZÜRICH (div. Jg.): Geschäftsbericht, Zürich.
- REICH, R. (1988): Der Thatcherismus und die Schweiz, *Schweizer Monatshefte*, 1, S. 33–38
- SCHWEIZERISCHE NATIONALBANK (div. Jg.): Quartalsheft, Zürich.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (div. Jg.): Botschaft zum Voranschlag und Finanzplan, Bern.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (div. Jg.): Botschaft zur Staatsrechnung, Bern.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1996): Bericht über die Legislaturplanung 1995–1999, BBl 1996, S. 293–369.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1994): Bericht des Bundesrates über weitere Reformen im Zeichen der marktwirtschaftlichen Erneuerung, BBl 1994, S. 1374–1385.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1992a): Bericht über die Legislaturplanung 1991–1995, BBl 1992, S. 1–200.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1992b): Siebter Bericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes, BBl 1992, S. 430–549.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1992c): Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 91/1 + 2 und Botschaft zu Wirtschaftsvereinbarungen, BBl 1992, S. 1016–1257.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1990): Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel – Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz, BBl 1990, S. 847–904.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1988a): Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess, BBl 1988, S. 205ff.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1988b): Bericht über den Legislaturplan 1987–1991, BBl 1988, S. 395–569.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1986): Bericht des Bundesrates zu den Haushaltsperspektiven 1988–1990.

- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1984): Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik 1983–1987.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1980): Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik für die Legislaturperiode 1979–1983.
- SCHWEIZERISCHER HANDELS- UND INDUSTRIEVEREIN (1991): Für eine wettbewerbsfähige Schweiz von morgen – ein wirtschaftspolitisches Leitbild, Zürich.
- SCHWEIZERISCHER NATIONALRAT (div. Jg.): Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Wortprotokolle
- SCHWEIZERISCHER STÄNDERAT (div. Jg.): Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Wortprotokolle.

10.1.1 Statistiken

- ANDRIST, F., ANDERSON, R. G. und M. M. WILLIAMS (2000): Real output in Switzerland: new estimates for 1914–1947, Federal Reserve Bank of St. Louis.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK: Beschäftigungsstatistik, BESTA, Bern/Neuchâtel.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK: Landesindex der Konsumentenpreise, Bern/Neuchâtel.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK: Öffentliche Finanzen der Schweiz, Bern/Neuchâtel.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung, SAKE, Bern/Neuchâtel.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK: Ständige Wohnbevölkerung am Jahresende, Bern/Neuchâtel.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Zürich.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Bern/Neuchâtel.
- EIDG. ZOLLVERWALTUNG: Aussenhandelsstatistik, Bern.
- GESELLSCHAFT FÜR SOZIALFORSCHUNG: Sorgenbarometer, Zürich.
- KONJUNKTURFORSCHUNGSSTELLE DER ETH ZÜRICH: Konjunkturmfragen, Zürich.
- RITZMANN-BLICKENSTORFER, H. (Hg.) (1996): Historische Statistik der Schweiz, Zürich.
- SCHWEIZERISCHE NATIONALBANK: Statistisches Monatsheft [Zinsen, Wechselkurse].
- SECO: Arbeitslosenstatistik, Bern.
- SECO: Index der Konsumentenstimmung, Bern.

10.1.2 Tages-/Wochenzeitungen

DER BUND, Bern.

DIE VOLKSWIRTSCHAFT, Bern.

DIE WELTWOCHEN, Zürich.

HANDELSZEITUNG, Zürich.

NEUE ZÜRCHER ZEITUNG (NZZ), Zürich

TAGESANZEIGER, Zürich.

WOZ, Zürich.

10.1.3 Partei-/Verbandspublikationen

DER FREISINN, Bern.

DER ZÜRCHER BOTE, Zürich.

FREISINN FDP, Zürich.

FREISINNIG-DEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ: Presseinformation, Bern.

GEWERBLICHE RUNDSCHAU, Bern.

SCHWEIZERISCHER GEWERBEVERBAND: Pressedienst, Bern.

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND: Pressedienst, Bern.

SCHWEIZERISCHER HANDELS- UND INDUSTRIEVEREIN/VORORT: Jahresbericht, Zürich.

VOLKSRECHT, Bern.

10.2 Darstellungen

- ABRAHAMSEN, Y. ET AL. (2005): The Swiss disease: Facts and artefacts. A reply to Kehoe and Prescott, *Review of Economic Dynamics*, 8, S. 749–758.
- ABRAHAMSEN, Y. ET AL. (2003): The Swiss disease: Facts and artefacts, *KOF Working Paper*, 71.
- ABRAHAMSEN, Y. und J. HARTWIG (2003): Ein Modell zur Bestimmung der Einkommensverteilungsseite der VGR, KOF ETH Zürich.
- ABROMEIT, H. (1992): Staatstätigkeit und Immobilismus: nur ein Schweizer Phänomen?, in: ABROMEIT, H. und W. POMMEREHNE (Hg.), *Staatstätigkeit in der Schweiz*, Bern, S. 305–326.
- AEBERHARDT, W. und M. ZUMSTEIN (1991): Zinsinsel Schweiz, *Mitteilungsblatt für Konjunkturfragen*, 2/91, S. 3–13.
- ALESINA, A. und S. ARDAGNA (1998): Tales of fiscal adjustment, *Economic Policy*, 27, S. 487–517.
- ALESINA, A., ARDAGNA, S., PEROTTI, R. und F. SCIENTARELLI (2002): Fiscal policy, profits, and investment, *American Economic Review*, 92(3), S. 571–589.
- AMMANN, Y. (2002): Quelques réflexions à propos des règles de politique budgétaire, *seco, WP Discussion Paper*, 13.
- AMMANN, Y. (1987): Die Strategie einer mittelfristig-orientierten Stabilitätspolitik, *Mitteilungsblatt für Konjunkturfragen*, 4/87, S. 62–66.
- ANDO, A. und F. BRAYTON (1995): Prices, wages, and employment in the US economy: a traditional model and tests of some alternatives, in: CROSS, R. (Hg.), *The natural rate of unemployment*, Cambridge, S. 256–298.
- ANDO, A. K., MODIGLIANI, F., RASCHE R. und St. J. TURNOVSKI (1974): On the role of expectations of price and technological change in an investment Function, *International Economic Review*, 15(2), S. 384–414.
- ANNÉE POLITIQUE SUISSE (div. Jg.), Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern, Bern.
- ARMINGEON, K. (2001): Wirtschafts- und Finanzpolitik der Schweiz, in: KLÖTI, U. ET AL., *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich, S. 725–767.
- ARMINGEON, K., LEIMGRUBER, P., BEYELER, M. und S. MENEGALE (2004): Comparative political data set 1960-2002, Institute of Political Science, University of Berne.

- ARVANITIS, S., HOLLENSTEIN, H. und D. Marmet (2006): Internationale Wettbewerbsfähigkeit: Wo steht der Standort Schweiz?, Zürich.
- ARVANITIS, S., VON ARX, J., HOLLENSTEIN, H. und N. SYDOW (2004): Innovationsaktivitäten in der Schweizer Wirtschaft – Eine Analyse der Ergebnisse der Innovationserhebung 2002, Bern.
- ARVANITIS, S. und D. MARMET (2000): Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaftszweige, Bern.
- ARVANITIS, S. und D. STAIB (2002): Qualitätsbezogene und technologische Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaftszweige, Bern.
- ARTUS, P. und P. A. MUET (1990): Investment and factor demand, Amsterdam.
- ATUKEREN, E. (2003): Oil prices and the Swiss economy, *KOF Working Paper*, 77.
- BAK (2002): Das Finanzhaushaltsmodell des Bundes, Schlussbericht zur Reaktivierung und Weiterentwicklung 2001 und 2002, Projekt im Auftrag der eidg. Finanzverwaltung, Basel.
- BALTENSPERGER, E. (1987): Konjunktur und Konjunkturpolitik, *Mitteilungsblatt für Konjunkturfragen*, 3/87, S. 50–53.
- BÄRLOCHER, J., SCHIPS, B. und P. STALDER (1999): Makroökonomische Auswirkungen eines EU-Beitrittes der Schweiz, *Beiträge zur Wirtschaftspolitik*, 6, BWA, Bern.
- BARRO, R. J. (1989): The Ricardian approach to budget deficits, *Journal of Economic Perspectives*, 3(2), S. 37–54.
- BARRO, R. J. und X. SALA-I-MARTIN (1995): Economic growth, New York.
- BAUMANN, W. (1993): Bauernstand und Bürgerblock. Ernst Laur und der Schweizerische Bauernverband 1897–1918, Zürich.
- BAXTER, M. und R. G. KING (1999): Measuring business cycles: approximate band-pass filters for economic time series, *Review of Economics and Statistics*, 81(4), S. 575–593.
- BAXTER, M. und R. G. KING (1993): Fiscal policy in general equilibrium, *American Economic Review*, 83(3), S. 315–334.
- B EGLINGER, M. (1996): Otto Stich, Der rote Eidgenosse, Zürich.
- BERGER, P. L. und T. LUCKMANN (1980): Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit, Frankfurt/M. (engl. Orig. 1966).
- BERGIER, J. (1983): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz, Zürich.
- BERNHEIM, B. D. (1989): A neoclassical perspective on budget deficits, *Journal of Economic Perspectives*, 3(2), S. 55–72.

- BLANCHARD, O. J. (1990): Unemployment: Getting the questions right – and some of the answers, in: DRÈZE, J. H. und C. R. BEAN (Hg.): Europe's unemployment problem, London, S. 66–89.
- BLANCHARD, O. und R. PEROTTI (2002): An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output, *Quarterly Journal of Economics*, 117(4), S. 1329–1368.
- BLINDER, A. S. und J. L. YELLEN (2001): The fabulous decade, New York.
- BODMER, F. (2003): Die Mängel der (Schweizerischen) Mehrwertsteuer und einige Reformvorschläge, Referat gehalten am Jahreskongress der Schweizerischen Gesellschaft für Volkswirtschaft und Statistik 2003 in Bern.
- BODMER, F. und S. BORNER (2004): Wohlstand ohne Wachstum – eine Schweizer Illusion, Zürich.
- BOMBACH, G., KLEINWEFERS, H. und L. WEBER (1977): Lage und Probleme der schweizerischen Wirtschaft, Bericht der Expertengruppe „Wirtschaftslage“, Bern.
- BORCHARDT, K. (1979): Zwangslagen und Handlungsspielräume in der grossen Wirtschaftskrise der frühen dreissiger Jahre: Zur Revision eines überlieferten Geschichtsbildes, *Jahrbuch der Bayerischen Akademie der Wissenschaften*, S. 85–132.
- BORNER, S. ET AL. (1990): Schweiz AG – Vom Sonderfall zum Sanierungsfall?, Zürich.
- BRAYTON, F. und P. TINSLEY (1996): A guide to FRB/US Model, Federal Reserve Board, Washington D. C.
- BRUNN, G. (2002): Die Europäische Einigung, Stuttgart.
- BÜTTNER, U. (1989): Politische Alternativen zum Brüning'schen Deflationskurs. Ein Beitrag zur Diskussion über ‚ökonomische Zwangslagen‘ in der Endphase von Weimar, *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, 37, S. 209–251.
- CABALLERO, R. J. (1999): Aggregate Investment, in: TAYLOR, J. und R. WOODFORD (Hg.), *Handbook of Macroeconomics*, Amsterdam, S. 814–862.
- CANOVA, F. (1998): Detrending and business cycle facts, *Journal of Monetary Economics*, 41, S. 475–512.
- CATTACIN, S. (2001): Les politiques sociales, in: KLÖTI, U. ET AL., *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich, S. 809–841.

- CATTACIN, S. (1999): Gouverner le dépenses publiques: le processus budgétaire, in: B. PFISTER ET AL., *Finances et territoires*, Lausanne.
- CHAGNY O. und J. DÖPKE (2001): Measures of the output gap in the Euro-zone: An empirical assessment of selected methods, *DIW – Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 3, S. 310–330.
- CHARDONNENS, P. und P. SAURER (2002): Fiskal-, Steuer- und Staatsquoten – eine Auslegeordnung, *Volkswirtschaft*, 2, S. 20–25.
- CHIRINKO, R. S. (1993): Business fixed investment spending: Modeling strategies, empirical results, and policy implications, *Journal of Economic Literature*, XXXI, S. 1875–1911.
- CHIRINKO, R. S. (1988): Business tax policy, the Lucas Critique and lessons from the 1990s, *American Economic Review*, 78(2), S. 206–210.
- CHRISTIANO, L. J., EICHENBAUM, M. und Ch. EVANS (2001): Nominal rigidities and the dynamic effects of a shock to monetary policy, *Federal Reserve Bank of Cleveland Working Paper*, 07/01.
- CLARIDA, R., GALÍ, J. und M. GERTLER (2000): Monetary policy rules and macroeconomic stability: evidence and some theory, *Quarterly Journal of Economics*, 115(1), S. 147–180.
- COLOMBIER, C. und A. FRICK (2000): Überlegungen zur Schuldenbremse, *Konjunktur*, Monatsbericht 11/2000 und 12/2000, Jg. 63.
- CROTTY, J. R. (1993): Neoclassical and Keynesian approaches to the theory of investment, in: P. DAVIDSON (Hg.) *Can the free market pick winners?*, New York. S. 61–74.
- DAFFLON B. (2001): Le fédéralisme fiscal en Suisse: un relevé des enjeux constitutionnels, des responsabilités budgétaires et de la péréquation, Symposium international sur le déséquilibre fiscal, Québec, 13–14 September 2001.
- DAFFLON, B. (1999): Fiscal federalism in Switzerland: a survey of constitutional issues, budget responsibility and equalisation, in: A. FOSSATI ET AL., *Fiscal federalism in the European Union*, London.
- DAFFLON, B. (1998): *La gestion des finances publiques locales*, Paris.
- DAFFLON, B. und S. PERRITAZ (2000): L'influence de la taille des communes sur leur degré d'autonomie budgétaire, *Faculté des Sciences Économiques et Sociales, Working Paper*, 338.
- DHIMA, G. (1991): *Politische Ökonomie der schweizerischen Ausländerregelung*. Chur/Zürich.

- DIXIT A. K. und R. S. PINDYCK (1994): Investment under uncertainty, Princeton.
- DREHER, A. und J. STURM (2005): Wachstumsschwäche Schweiz: Ein Vergleich mit anderen (kleinen) europäischen Staaten, *Diskussionsbeiträge Thurgauer Wirtschaftsinstitut*, 1.
- DRÈZE, J. H. (2001): On the Macroeconomics of uncertainty and incomplete markets, *Recherches Économiques de Louvain*, 67(1), S. 5–30.
- DRÈZE, J. H. und C. R. BEAN (1990): Europe's unemployment problem, London.
- DUNN, S. P. (2001), Bounded rationality is not fundamental uncertainty: a Post Keynesian perspective, *Journal of Post Keynesian Economics*, 23(4), S. 567–587.
- DUTTWEILER, C. (1990): Kopp & Kopp, Zürich.
- ECONOMIESUISSE (2006): Wirtschaftswachstum und EU-Beitritt der Schweiz, *dossierpolitik*, 7(1).
- EDK (2001). Schweizer Beitrag für die Datenbank „Eurybase – the Information Database on Education in Europe“, http://www.edk.ch/PDF_Downloads/Bildungswesen_CH/Eurydice_00d.pdf.
- EGLI, D. und R. E. LEU (1995): Zur Lage der Berner Staatsfinanzen, Bern.
- EICHENGREEN, B. (2000): The EMS Crisis in Retrospect, *NBER Working Paper*, 8035.
- EICHENGREEN, B. und J. FRIEDEN (Hg.) (2001): The political economy of European monetary unification, Boulder.
- EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT (2002): Der Wachstumsbericht, Bern.
- ELSTER, J. (1978): Logic and society, Chichester.
- ENDERS, W. (1995): Applied econometric time series, New York.
- ENG, F. ET AL. (Hg.) (1995): Öffentliche Haushalte: in der Schuldenfalle?, Bern.
- ENG, F. ET AL. (Hg.) (1992): Schuldenproblematik der öffentlichen Haushalte, Bern.
- ENGLE, R. F. und C. W. GRANGER (1991): Long-run economic relationships, Oxford.
- ERICSSON, N. R. und J. S. IRONS (1995): The Lucas Critique in practice – theory without measurement, in: HOOVER, K. D. (Hg.), *Macroeconometrics*, Boston, S. 263–313.
- ETTLIN, F. und S. GAILLARD (2002): Die lange Krise der 90er Jahre: Eine wettbewerbsfähige Politik braucht eine stabilisierende Geldpolitik, *SGB Dossier*, 16.
- EXPERTENGRUPPE „REFORM DER WÄHRUNGSORDNUNG“ (2001): Das neue Nationalbankgesetz, Bericht vom 16. März.

- EXPERTENKOMMISSION „KOMPETENZVERTEILUNG ZWISCHEN BUNDESVERSAMMLUNG UND BUNDESRAT“ (1995): Bericht, Bundesblatt 1996, 2(17), S. 428–534.
- FAIR, R. C. (2004): Estimating how the macroeconomy works, Cambridge, Massachusetts.
- FAIR, R. C. (1994): Testing macroeconometric models, Cambridge, Massachusetts.
- FERGUSON, C. E. (1969): The neoclassical theory of production and distribution, Cambridge.
- FERGUSON, N. (Hg.) (1997): Virtual history, alternatives and counterfactuals, London.
- FLASCHEL, P., FRANKE, R. und W. SEMMLER (1997): Dynamic Macroeconomics, Cambridge.
- FLEINER-GERSTER, T. (1987): Le Conseil fédéral: Directoire de la Confédération, *Pouvoirs*, 43, S. 49–64.
- FLÜCKIGER, Y. (1999): Marché du travail et assurance-chômage, in: KOMMISSION FÜR KONJUNKTURFRAGEN, Liberales wirtschaftspolitisches Konzept, Materialienband, Bern.
- FLÜCKIGER, Y. (1998): The labour market in Switzerland: the end of a special case?, *International Journal of Manpower*, 19(6), S. 369–395.
- FLÜCKIGER, Y. (1994): Analyse des causes de l'augmentation actuelle du chômage en Suisse et à Genève, Université de Genève.
- FLURI, R. und R. MÜLLER (2001): Die Revision der nominellen und realen exportgewichteten Wechselkursindizes des Schweizer Frankens, *SNB Quartalsheft*, 3/2001, S. 42–47.
- FREY, R. L. und Ch. A. SCHALTEGGER (2004): Fiskalische Budgetbeschränkungen zur Stabilisierung öffentlicher Haushalte, *Volkswirtschaft*, 2, S. 16–19.
- FREY, R. L. und A. SPILLMANN (1994). Expertise zu den Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone, Studie im Auftrag des Eidg. Finanzdepartementes und der Konferenz der kant. Finanzdirektoren, Basel.
- FRICK, A. et al. (2003): Gutachten zu ausgewählten Problemen der Schuldenbremse, Studie im Auftrag der Eidg. Finanzverwaltung, Mimeo KOF ETH.
- FUHRER, J. C. und G. D. RUDEBUSCH (2004): Estimating the Euler equation for output, *Journal of Monetary Economics*, 51, S. 1133–1153.
- GAGALES, A. (2002): Growth in Switzerland: Can better performance be sustained?, *IMF Working Paper*, 02/153.

- GENBERG, H. und U. KOHLI (1997): Recent developments in Swiss monetary policy, in BACCHETTA, P. und W. WASSERFALLEN (Hg.), *Economic Policy in Switzerland*, Basingstoke, S. 8-29.
- GILCHRIST, S. und J. C. WILLIAMS (2000): Putty-clay and investment: a business cycle analysis, *Journal of Political Economy*, 108(3), S. 928-960.
- GILLINGHAM, J. (2003): *European integration 1950-2003*, Cambridge.
- GIORNO, C. und I. JOUMARD (2002): Enhancing the effectiveness of public spending in Switzerland, *OECD Economics Department Working Papers*, 332.
- GIROUARD, N. ET AL. (2006): Recent house price developments: the role of fundamentals, *OECD Economics Department Working Papers*, 475.
- GLATTHARD, A. et al. (Hg.) (1999): *Finanzierung von Gemeinden*, Bern.
- GOLDER, St. M. (1998): *Migration und Arbeitsmarkt*. Frankfurt/M.
- GOLDSTEIN, M. und M. S. KHAN (1985): Income and price effects in foreign trade, in: JONES, R. W. und P. B. KENEN (Hg.), *Handbook of international economics*, Amsterdam.
- GORDON, R. J. (1976): Can econometric policy evaluations be salvaged? – a comment, in: BRUNNER, K. und A. H. MELTZER, *the Phillips curve and labor markets*, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, S. 47-62.
- GRAF, U. (1993): Die neuen Liquiditätsvorschriften und die Durchführung der Geldpolitik in der Schweiz, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 129(1), S. 3-22.
- GRUNER, E. (1977): *Die Parteien in der Schweiz*, Bern.
- GRUNER, E. (1956): *Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie*, Erlenbach.
- GUEx, S. (1999): En quoi la mise en perspective historique permet-elle d'alimenter certains débats actuels sur les finances publiques suisses?, in: B. PFISTER ET AL., *Finances et territoires*, Lausanne, S. 89-105.
- GUEx, S. (1998): *L'argent de l'Etat*, Lausanne.
- GUEx, S. (1995): Union Suisse des Paysans et bloc bourgeois 1897-1918, *Les Annuelles*, 6/1995, S. 35-42.
- GUGERLI, D. (2000): „Wir wollen nicht im Trüben fischen!“, Gewässerschutz als Konvergenz von Bundespolitik, Expertenwissen und Sportfischerei (1950-1972), *SI+A Schweizer Ingenieur und Architekt*, 31. März.
- GUTEKUNST, G. und R. SCHWAGER (2002): Steuerbelastung von Unternehmen im Alpenraum, *ZEW Wirtschaftsanalysen – Schriftenreihe des ZEW*, Bd. 59.

- GYGI, U. und U. PLAVEC (1989): Bundesfinanzpolitik – gestern, heute, morgen, *Volkswirtschaft*, 8/89, S. 8–15.
- HABER, P. und D. WIENER (1995): Ein halbes Jahrhundert Umweltpolitik: Bilanz und Visionen, Studie im Auftrag des WWF Schweiz, Ökomedia Basel.
- HAEFELI, U. (1998): Der lange Weg zum Umweltschutzgesetz. Die Antwort des politischen Systems auf das neue gesellschaftliche Leitbild „Umweltschutz“, in: KÖNIG, M. ET AL. (Hg.), *Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren, Die Schweiz 1798–1998: Staat - Gesellschaft - Politik*, Bd. 3., Zürich, S. 241–249,
- HALLERBERG, M. und R. STRAUCH (2002): On the cyclicity of public finances in Europe, *Empirica*, 29, S. 183–207.
- HARRISON R. et al. (2005): The Bank of England Quarterly Model, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/other/beqm/index.htm>.
- HARTMANN, H. und F. HORVATH (1995): *Zivilgesellschaft von rechts*, Zürich.
- HARVEY, A. C. und A. JAEGER (1993): Detrending, stylized facts and the business cycle, *Journal of Applied Econometrics*, 8(3), S. 231–247.
- HÄUSERMANN, S., MACH, A. und Y. PAPADOPOULOS (2002): Reconfiguration of national decision-making structures under external and financial pressure: the Swiss case, Paper presented at the ECPR Joint sessions of Workshops, Workshop 19, Europeanisation and National Political Institutions, Torino.
- HELLER, D., NELLEN, T. und A. STURM (2000): The Swiss Interbank Clearing System, <http://www.snb.ch/d/snb/interbank/inter.html>.
- HEMMING, R., KELL, M. und S. MAHFOUZ (2002): The effectiveness of fiscal policy in stimulating economic activity – a review of the literature, *IMF Working Paper*, 02/208.
- HENDRY, D. F. (2000): Forecast failure, expectations formation, and the Lucas Critique, <http://www.nuff.ox.ac.uk/economics/papers/2002/w8/FFlucas.pdf>.
- HENDRY, D. F. und K. JUSELIUS (2001): Explaining cointegration analysis: part II, *Energy Journal*, 22, S. 75–120.
- HENDRY, D. F. und K. JUSELIUS (2000): Explaining cointegration analysis: part I. *Energy Journal*, 21, S. 1–42

- HENDRY, D. F. und G. E. MIZON (2001): Reformulating empirical macroeconometric modelling, *University of Southampton Discussion Paper*, 0104.
- HETTLING, M. et al. (1998): Eine kleine Geschichte der Schweiz, Frankfurt/M.
- HICKS, J. R. (1969): Automatists, Hawtreyans and Keynesians, *Journal of Money, Credit and Banking*, 1, S. 307–317.
- HISTORISCHES LEXIKON DER SCHWEIZ, Bern.
- HODRICK, R. J. und E. C. PRESCOTT (1997): Post-War U.S. business cycles: an empirical investigation, *Journal of Money, Credit and Banking*, 29, S. 1–16.
- HOLTFRERICH, C.-L. (1982): Alternativen zu Brünnings Wirtschaftspolitik in der Weltwirtschaftskrise?, *Historische Zeitschrift*, 235, S. 605–631.
- HSIAO, C. (1982): Autoregressive modelling and causal ordering of economic variables, *Journal of Economic Dynamics and Control*, 4, S. 243–259.
- IMHOF, K. et al. (2000): Die Schweiz in der Welt – die Welt in der Schweiz: eine vergleichende Studie zu Bedrohungsaufbau und Bedrohungsverlust als Koordinaten schweizerischer Aussenpolitik (1944–1998), *NFP 42 Synthesis*, 50.
- JÄGER, F. (1992): Stand und Entwicklung der öffentlichen Verschuldung – ihre volkswirtschaftliche Bedeutung, in: ENG, F. et al., *Schuldenproblematik der öffentlichen Haushalte*, Bern.
- JEANRENAUD, C. und A. Spillmann (1997). *Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Bern*, Bern.
- JUNKER, B. (1996): Tradition und Aufbruch 1881–1995, in: Historischer Verein des Kt. Bern (Hg.), *Geschichte des Kantons Bern seit 1798*, <http://www.stub.unibe.ch/extern/hv/gkb/iii/kap4.html#I9>.
- KALECKI, M. (1968): Trends and business cycles reconsidered, *Economic Journal*, 78, S. 262–276.
- KEHOE, T. J. und E. C. PRESCOTT (2002): Great depressions of the 20th century, *Review of Economic Dynamics*, 5, S. 1–18.
- KEHOE, T. J. und K. J. RUHL (2005): Is Switzerland in a great depression?, *Review of Economic Dynamics*, 8, S. 759–775.
- KEYNES, J. M. (1964): *The general theory of employment, interest, and money*, San Diego.
- KIRCHGÄSSNER, G. (2002): Nachhaltige Finanzpolitik im föderalen Staat, in: Kommission für Konjunkturfragen, *Jahresbericht 2002*, S. 69–76.

- KISSLING-NÄF, I. und S. WÄLTI (2001): The implementation of public policies, in: KLÖTI, U. ET AL., Handbuch der Schweizer Politik, Zürich, S. 564–592.
- KITTEL, B. (2003): Perspektiven und Potenziale der vergleichenden Politischen Ökonomie, in: OBINGER, H. et al., Politische Ökonomie, Opladen, S. 385–414.
- KOHLI, U. (2002): Veränderung der Terms of Trade und reales BIP, *SNB Quartalsheft*, 54(2), S. 55–60.
- KOHLI, U. (1979): Niveau de l'emploi et exportation du chômage, *Wirtschaft und Recht*, 31(4), S. 315–321.
- KOLB, E. (2002): Die Weimarer Republik, München.
- KRÄUCHI, Ch. und U. STÖCKLI (Hg.) (2004): Mehr Zug für die Schweiz, Die Bahn-2000-Story, Zürich.
- KREIS, G. (2004): Kleine Neutralitätsgeschichte der Gegenwart, Bern.
- KREIS, G. (2002): Zurück in den zweiten Weltkrieg, *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 52(1), S. 60–69
- KRIESI, H. (1995): Le système politique suisse, Paris.
- KRIESI, H. (1980): Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik, Frankfurt.
- KRIESI, H., LACHAT, R., SELB, P., BORNSCHIER, S. und M. HELBLING (2005). Der Aufstieg der SVP, acht Kantone im Vergleich, Zürich.
- KUGLER, P. und B. WEDER (2003): Zinsbonus beim Schweizer Franken, in: Kommission für Konjunkturfragen, Jahresbericht 2003, S. 37–47.
- KUNZ, M. (2000): ‚Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg‘: zur Resonanz und Dynamik eines Geschichtsbildes anhand einer Analyse politischer Leitmedien zwischen 1970 bis 1996, *NFP 42 Synthesis*, 41.
- KÜNZI, K. und M. SCHÄRRER (2004): Wer zahlt für die Soziale Sicherheit und wer profitiert davon?, Zürich/Chur.
- KUPPER, P. (2003): Atomenergie und gespaltene Gesellschaft, Zürich.
- KÜTTEL, D. und P. KUGLER (2002): Explaining yield spreads of Swiss canton bonds: an empirical investigation, *Financial Markets and Portfolio Management*, 16(2), S. 208–218.
- LABROT, L. (1999): Le Parti radical démocratique suisse: du parti dominant au parti prédominant?, *Swiss Political Science Review*, 5(1), 81–104.
- LADNER, A. (2003): Politische Ideen und ihre Träger, Vorlesungsskript WS 2003/2004, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.

- LAMBELET, J. (1993): Conjoncture et finances publiques, *Cahiers de recherches économiques*, 9302, Université de Lausanne.
- LAMPART, D. (2003): Determinanten der Ausrüstungsinvestitionen in der kurzen Frist, *Konjunktur*, Monatsbericht 5 (66).
- LAMPART, D. (2002): Bestimmung der Produktionskapazität der Schweizer Wirtschaft, Mimeo KOF.
- LAMPART, D. und A. FRICK (2005): Wirtschaftliche Auswirkungen von Lohnerhöhungen im Detailhandel, *KOF Working Paper 120*.
- LAMPART, D. und A. FRICK (2004): Indikatoren zum konjunkturellen Impuls der Finanzpolitik, *Konjunktur*, Monatsbericht 7/8 (67).
- LANE, P. R. (2003): The cyclical behaviour of fiscal policy: evidence from the OECD, *Journal of Public Economics*, 87, S. 2661–2675.
- LAXTON, D. et al. (1998): MULTIMOD Mark III, the core dynamic and steady-state models, *IMF Occasional Paper 164*.
- LAYARD, R., S. NICKELL und R. JACKMAN (1991): Unemployment, Oxford.
- LEBOW, R. N. (2001): Counterfactual thought experiments: a necessary research tool, Ms. Ohio State University.
- LEEPER, E. M. und T. ZHA (1999): Modest policy interventions, *Federal Reserve Bank of Atlanta, Working paper 99-22*.
- LEHMANN, M. (2004). Aufgaben- und Lastenverschiebungen auf die Zürcher Gemeinden 1990–2004, Studie im Auftrag des Gemeindepräsidentenverbandes des Kantons Zürich, Zürich.
- LENDI, M. (Hg.) (1982): Trennung und Verflechtung von Staat und wirtschaftender Verwaltung in der Schweiz, Zürich.
- LINDER, W. (1999a): Schweizerische Demokratie: Institutionen – Prozesse – Perspektiven, Bern.
- LINDER, W. (1999b): Der Freisinn – immer noch eine 'parti prédominant'?, *Swiss Political Science Review*, 5(1), S. 100–102.
- LUCAS, R. E. (1976): Econometric policy evaluation: a critique, in: BRUNNER, K. und A. H. MELTZER, the Phillips curve and labor markets, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, S. 19–61.
- LÜTHI, R., MEYER, L. und H. HIRTER (1991): Fraktionsdisziplin und die Vertretung von Partikulärinteressen im Nationalrat, in: Das Parlament – oberste Gewalt des Bundes?, S. 53–71.

- LYNN, G. S., SCHNAARS, S. P. und R. B. SKOV (1999): Survey of new product forecasting in industrial high technology and low technology businesses, *Industrial Marketing Management*, 28, S. 565–571.
- MACH, A., HÄUSERMANN, S. und Y. PAPADOPOULOS (2001): Economic regulatory reforms in Switzerland: Adjustment without European integration or how institutional rigidities become flexible, Paper presented at the First YEN Research Meeting; Workshop „Europeanization, Globalization and Regulatory Policies“, Siena, November 2, 2001
- MACH, A. et al. (1999): Globalisation, néo-libéralisme et politiques publiques dans la Suisse des années 1990, Zürich.
- MALINVAUD, E. (1987): Capital productif, incertitudes et profitabilité, *Annales d'économie et de statistique*, 5, S. 5–36.
- MANKIW, N. G. (2000): The inexorable and mysterious tradeoff between inflation and unemployment, *NBER Working Paper*, 7884.
- MARTIN, M.-J. und N. SOGUEL (2003): 26 cantons suisses ... 27 politiques budgétaires ou aucune ?, Conference «Economy and Politics», Lugano, May 22-24, 2003.
- MATTEI, A. (2005): Prévisions économétriques pour 2005, Université de Lausanne.
- MCCALLUM, B. T. (2001): Monetary policy analysis in models without money, *NBER Working Paper*, 8174.
- MC MARROW, K. und W. ROEGEN (2001): Potential output: measurement methods, „new“ economy influences and scenarios for 2001–2010, *ECFIN Economic Papers*, 150.
- MEYER, L. H. (2001): Does money matter? *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, September/October, S. 1–16.
- MILLER, St. M. und F. S. RUSSEK (1996): Do Federal deficits affect interest rates? Evidence from three econometric models, *Journal of Macroeconomics*, 18(3), S. 403–428.
- MUELLBAUER, J. und R. LATTIMORE (1995): The consumption function: a theoretical and empirical overview, in: PESARAN, M. H. und M. WICKENS, *Handbook of applied econometrics, Macroeconomics*, Oxford, S. 221–311.
- MÜLLER, Ch. (2002): The KOF macro model in a time series perspective, *KOF Working Paper*, 69.
- MÜLLER, A. und R. VAN NIEUWKOOP (1999): EU-Integration der Schweiz: Wirtschaftliche Auswirkungen, *Beiträge zur Wirtschaftspolitik*, 8, BWA, Bern.

- MÜLLER, T. und J. GREETHER (1999): Effets à long terme d'une intégration de la Suisse à l'Europe, *Beiträge zur Wirtschaftspolitik*, 4, BWA, Bern.
- NEELY, A. et al. (2001): Driving value through strategic planning and budgeting, <http://www.som.cranfield.ac.uk/>.
- NICKELL, S. J. (1978), *The Investment Decisions of Firms*, Oxford.
- NOVARESI, N. (2001): *Discipline budgétaire*, Freiburg.
- OECD (2006): *Going for growth*, Paris.
- OECD (2003): Fiscal stance over the cycle: the role of debt, institutions, and budget constraints, *OECD Economic Outlook*, 2/2003, S. 125-141.
- OECD (2001): *Employment outlook*, Paris.
- PARLAMENTARISCHE UNTERSUCHUNGSKOMMISSION „VORKOMMNISSE IM EJPD“ (1990): Bericht, BBl 1990, S. 637-878.
- PARLAMENTARISCHE VERWALTUNGSKONTROLLSTELLE (1996): *Kostenentwicklung und Fristeinhaltung beim Nationalstrassenbau*, Arbeitsbericht zuhanden der GPK des Nationalrates, Bern.
- PARRI, L. (1987): Neo-corporatist arrangements, 'Konkordanz' and direct democracy: the Swiss experience, in: I. SCHOLTEN (Hg.), *Political stability and neo-corporatism*, London, S. 70-94.
- PFETSCH, F. R. (1997): *Die Europäische Union*, München.
- PINDYCK, R. S. und D. L. RUBINFELD (1991): *Econometric models and economic forecasts*, New York.
- PROBST, P. (1988): Die Finanzpolitik des Bundes 1971-1986, *Volkswirtschaft*, 8/88, S. 21-25.
- PUTNAM, H. (1995): *Pragmatismus – eine offene Frage*, Frankfurt/M.
- RAIS, G. und P. STAUFFER (2005): *Die Schweizer Wirtschaft von den Neunzigerjahren bis heute*, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.
- RAVN, M. O. und H. UHLIG (2001). On adjusting the HP-Filter for the frequency of observations, *CESinfo Working Paper*, 479.
- REY, J.-N. (1983): *Trop d'état?*, Lausanne.
- RICH, G. (2003): Swiss monetary targeting 1974-1996: the role of internal policy analysis, *EZB Working Paper*, 236.
- RICH, G. (2001): Der Monetarismus – Erfolgsrezept oder Fehlschlag?, *NZZ*, 29. Dezember 2001.
- RICH, G. (1992): Die schweizerische Teuerung: Lehren für die Nationalbank, *SNB Quartalsheft*, 1/92, S. 73-88.

- ROSSER, B. J. (2001), Alternative Keynesian and Post Keynesian perspectives on uncertainty and expectations, *Journal of Post Keynesian Economics*, 23(4), S. 545–566.
- ROTH, J.-P. (2001): Wettbewerbsfähigkeit und Wachstumsaussichten der schweizerischen Wirtschaft an der Schwelle des 21. Jahrhunderts, Referat an der 55. Generalversammlung der Vereinigung Schweizerischer Unternehmen in Deutschland am 9. Mai 2001.
- ROTH, A.-N. (1994): Les hauts fonctionnaires de l'administration fédérale suisse, Université de Genève, Études et Recherches, 29.
- SACCHI, S. (1992): Postmaterialismus in der Schweiz von 1972 bis 1990, *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 18 (1), S. 87–117.
- SAURER, P. (1996): Der Investitionsbonus 1993–1995, Schlussbericht, *Mitteilungsblatt für Konjunkturfragen*, 3/96, S. 3–16.
- SAURER, P. (1989): Neue Tendenzen in der Wirtschaftspolitik, *Mitteilungsblatt für Konjunkturfragen*, 1/89, S. 3–8.
- SCHWAB, B. (1996): Ökonomische Aspekte der Staatsdefizite und der Staatsverschuldung in der Schweiz, Bern.
- SCHWEIZERISCHE NATIONALBANK (1982): 75 Jahre Schweizerische Nationalbank, Zürich.
- SCHIANTARELLI, F. (1983): Investment models and expectations: some estimates for the Italian industrial sector, *International Economic Review*, 24(2), S. 291–312.
- SCHIPS, B. (2005): "Mainstream economics" und das alltägliche ökonomische Geschehen, Abschiedsvorlesung an der ETH Zürich, 31. Januar.
- SCIARINI, P. (1994): La suisse face à la communauté européenne et au GATT, Genf.
- SCHEDLER, K. (2005): Denkanstösse zur Wirkungsorientierten Verwaltungsführung, in: A. LIENHARD ET AL., 10 Jahre New Public Management in der Schweiz, Bern.
- SCHMIDT, M. G und T. OSTHEIM (2003): Politisch-institutionalistische Theorien, in: in: SCHMIDT, M. G., SIEGEL, N. A. und T. OSTHEIM (Hg.), Wohlfahrtsstaatliche Politik: Theorien und Methoden, http://www.politikon-osnabrueck.de/ilias/le-html/course18/off_course18st4184.htm.
- SCHÜRMANN, L. (1980): Nationalbankgesetz und Ausführungserlasse, Kommentar und Textausgabe, Bern.
- SCHWARTZ, J.-J. und H. P. GRAF (1986): L'administration face au défi de la politique conjoncturelle, Bern.

- SECO (2001): Programm zur marktwirtschaftlichen Erneuerung („Revitalisierung“), Stand der Realisierung der einzelnen Geschäfte, Verweise auf neuere Vorhaben, [http://www.seco-admin.ch/seco/seco2.nsf/Atts/WP_Analyse_Ref/\\$file/revitalisation_D.pdf](http://www.seco-admin.ch/seco/seco2.nsf/Atts/WP_Analyse_Ref/$file/revitalisation_D.pdf).
- SENTI, R. (2000): WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, Zürich.
- SHAPIRA, Z. (1997): Organisational decision making, Cambridge.
- SHELDON, G. (2000): Bestimmung der Höhe der konjunkturneutralen Arbeitslosigkeit, Gutachten erstellt im Auftrag der Direktion für Arbeit des Staatssekretariates für Wirtschaft.
- SHELDON, G. (1993): Konjunkturelle und strukturelle Aspekte des schweizerischen Arbeitsmarkts, Bundesamt für Konjunkturfragen, Studie Nr. 16, Bern.
- SIEGENTHALER, H. (1993): Regelvertrauen, Prosperität und Krisen, Tübingen.
- SIEGENTHALER, H. (1987): Die Schweiz 1914–1984, in: W. FISCHER (Hg.), Handbuch der europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Stuttgart, Bd. 6, S. 482–511.
- SIEGENTHALER, H. (1980): Schweiz 1910–1970, in: C. M. CIAPOLLA (Hg.), Europäische Wirtschaftsgeschichte, Stuttgart, Bd. 5, S. 245–275.
- SIEGENTHALER, H. (1973): Kapitalbildung und sozialer Wandel in der Schweiz, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 193, S. 1–29.
- SIMS, Ch. A. (1980): Macroeconomics and reality, *Econometrica*, 48(1), S. 1–48.
- SOGUEL, N. (1996): Sind die Schulden der Eidgenossenschaft besorgniserregend?, *Mitteilungsblatt für Konjunkturfragen*, 2/96, S. 3–9.
- SPILLMANN, K. R. et al. (2000): Schweizerische Sicherheitspolitik zwischen Autonomie und Kooperation, 1945 bis 1999, *NFP 42 Synthesis*, 19.
- SPÖRNDLI, E. (1992): Zum Entwurf eines schweizerischen „Stabilisierungsgesetzes“, *SNB Quartalsheft*, 1/1992, S. 89–92.
- STALDER, P. (2003a): Entkoppelung der Mieten vom Hypozins: Implikationen der Mietrechtsrevision für die Geldpolitik, *SNB Quartalsheft*, 3/2003, S. 44–57.
- STALDER, P. (2003b): Pegging the Swiss Franc to the Euro in a world with different types of shocks: simulations with a macroeconomic model, Paper presented at EcoMod 2003 – International Conference on Policy Modeling.

- STALDER, P. (2001). Ein ökonometrisches Makromodell für die Schweiz, *SNB Quartalsheft*, 2/2001, S. 62–88.
- STALDER, P. (1999a): The monetary block of the KOF/ETH-Macromodel, Mimeo KOF ETH.
- STALDER, P. (1999b): Lagerinvestitionen und statistische Differenz in der VGR: Behandlung im KOF-Makromodell, Mimeo KOF ETH.
- STALDER, P. (1997): Unemployment in Switzerland: Lost paradise or better coverage? Paper presented at the International Symposium on Economic Modelling, July 23–25.
- STALDER, P. (1995): Schätzung einer Konsumfunktion, KOF-Seminar vom 25. April 1995.
- STALDER, P. (1994): Ungleichgewichte auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt. Eine ökonometrische Modellschätzung, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 130(3), S. 445–463.
- STALDER, P. (1991): Regime transitions, spillovers and buffer stocks, Heidelberg.
- STEIN, E., TALVI, E. und A. GRISANTI (1999): Institutional arrangements and fiscal performance: the Latin American experience, in: J. M. POTERBA und J. VON HAGEN (Hg.), *Fiscal institutions and fiscal performance*, Chicago, S. 103–133.
- STRAUMANN, T. (2006): Small states and exchange rate regimes in 20th century Europe, Habilitationsschrift, Universität Zürich.
- STRAUMANN, T. (2001): Ökonomie und Diskurs, in: GILOMEN, H.-J. ET AL., *Globalisierung – Chancen und Risiken*, Zürich, S. 357–375.
- TALVI, E. und C. A. VEGH (2000): Tax base variability and procyclical fiscal policy, *NBER Working Paper*, 7499.
- TANNER J. (2004): Die ökonomische Handlungstheorie vor der „kulturalistischen Wende“, in: BERGHOFF, H. und J. VOGEL (Hg.), *Wirtschaftsgeschichte als Kulturgeschichte. Dimensionen eines Perspektivenwechsels*, Frankfurt/M., S. 69–98.
- TANNER, J. (2000): Goldparität im Gotthardstaat: Nationale Mythen und die Stabilität des Schweizer Frankens in den 1930er und 40er Jahren, *Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs*, 26, S. 45–79.
- TANNER, J. (1998): Die Schweiz liegt in Europa, in: M. HETTLING (Hg.), *Eine kleine Geschichte der Schweiz*, Frankfurt/M.
- TANNER, J. (1986): Bundeshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft: eine finanzsoziologische Analyse der Schweiz zwischen 1938 und 1953, Zürich.

- TAYLOR, J. B. (1993): *Macroeconomic policy in a world economy*, New York.
- TORNELL, A. und P. R. LANE (1999): The voracity effect, *American Economic Review*, 89(1), S. 22–46.
- TSCHÄNI, H. (1986): *Wer regiert die Schweiz?*, München.
- VICKERS, D. (1995): *The tyranny of the market*, Ann Arbor.
- WAGNER, A. (1977): Die schweizerische Finanzpolitik im Dienste der Stabilisierungspolitik, in: BORNER, S. ET AL., *Schweizerische Stabilisierungs- und Finanzpolitik*, Diessenhofen, S. 23–40
- WALLANDER, J. (1999): Budgeting – an unnecessary evil, *Scandinavian Journal of Management*, 15, S. 405–421.
- WASHINGTON, O. (2000): Entwicklungen in der schweizerischen Verkehrspolitik seit den 70er Jahren, *GVF-Bericht*, 3, Bern.
- WEBER, M. (1968): Objektive Möglichkeit und adäquate Verursachung in der historischen Kausalbetrachtung, in: *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen.
- WERNER, H. und I. KÖNIG (2001): Integration ausländischer Arbeitnehmer in die Arbeitsmärkte der EU-Länder, *IAB Werkstattbericht*, 10.
- WOITEK, U. (1996): Business cycles – an international comparison of stylized facts in a historical perspective, Heidelberg.
- ZANETTI, A. (1998): Strukturelle Arbeitslosigkeit und Inflation in der Schweiz, *SNB Quartalsheft*, 2/1998, S. 44–55.
- ZIEGLER, J. (1990): *Die Schweiz wäscht weisser*, München. (frz. Orig. : *La Suisse lave plus blanc*)
- ZURLINDEN, M. (1996): Devisenmarktinterventionen der Schweizerischen Nationalbank 1986–1994, *SNB Quartalsheft*, 2/1996, S. 163–187.
- ZWICKY, H. (1993): Umweltaktivierung in den 80er-Jahren, *SVPW-Jahrbuch*, 33, S. 185–203.